UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Des Dérogations

à la Loi du 13 Juillet 1906

SUR LE

REPOS HEBDOMADAIRE

ÉTUDE DE JURISPRUDENCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

LE MERCREDI 12 JUILLET 1911, A UNE HEURE ET DEMIE

PAR

JEAN GUIRAUDET

Avocat

Président : M. DELPECH, *professeur*

Suffragants { MM. VIGNES, *professeur*
GERMAIN MARTIN, *professeur*

DIJON

IMPRIMERIE J. BERTHOUD, L. CAILS, SUCCESSEUR

15, Rue Bossuet, 15

1911

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Des Dérogations

à la Loi du 13 Juillet 1906

SUR LE

REPOS HEBDOMADAIRE

ÉTUDE DE JURISPRUDENCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

LE MERCREDI 12 JUILLET 1911, A UNE HEURE ET DEMIE

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

JEAN GUIRAUDET

Avocat

Président : M. DELPECH, *professeur*

Suffragants { MM. VIGNES, *professeur*
GERMAIN MARTIN, *professeur*

DIJON

IMPRIMERIE J. BERTHOUD, L. CAILS, SUCCESSEUR

15, Rue Bossuet, 15

1911

ERRATA

Page	72,	lire	*présence*	au lieu de	précence.
—	80,	—	*pratiques*	—	pratiqués.
—	90,	—	*possibles*	—	posssibles.
—	96,	—	*contentieux*	—	contentienx.
—	123,	—	*p. 990*	—	p. 190.
—	135,	—	*interprétation*	—	inierprétation.
—	137,	—	*pousse*	—	poussent.
—	140,	—	*Tettamanti*	—	Tettamauti.
—	140,	—	*Bourgoin*	—	Bougoin.
—	154,	—	*loi*	—	lo.
—	169,	—	*Forasté*	—	Forastté.

INTRODUCTION

Parmi les réformes ouvrières récentes, une de celles qui a soulevé dans tous les milieux la plus vive émotion a été assurément la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire. Amalgame de projets et d'amendements multiples, discutée et votée à la hâte et sans ordre, cette loi, rédigée en des termes presque volontairement imprécis, a été interprétée d'une façon très différente par les différents pouvoirs chargés de la faire exécuter ou de l'appliquer. C'est cette diversité d'interprétations qui fera l'objet de la présente étude ; mais il est nécessaire, avant d'aborder ce point, d'exposer les difficultés de toute nature qu'eurent à combattre les promoteurs de cette loi avant son élaboration même et les principales questions qui furent débattues avec intensité par les différents partis. Tout d'abord, le repos hebdomadaire était-il nécessaire; et enfin, cette nécessité admise, fallait-il imposer le repos par une loi ou laisser aux usages le soin de l'organiser d'ue façon satisfaisante ? Tels sont les deux points que nous allons examiner avant d'entrer dans le résumé de l'historique de la loi de 1906.

Le repos hebdomadaire. — Sa nécessité

Sur ce point l'accord est déjà établi et presque unanime. Depuis de longs siècles, dans un but en apparence exclusivement religieux, le christianisme a prescrit le repos du dimanche. Nous disons « en apparence », car peut-être pourrait-on voir dans cette prohibition absolue de travailler le dimanche, non seulement le désir que ce jour soit consacré à louer le Seigneur, mais encore une préoccupation d'hygiène physique, telle que l'on en rencontre, plus nettement exprimées, dans les anciens préceptes du Coran ou des religions israélites ou hindoues (1). Aujourd'hui tous les médecins s'accordent à reconnaître qu'il est absolument nécessaire que l'ouvrier ait un jour au moins par semaine où il puisse se détendre un peu de l'effort fourni constamment pendant les autres jours. Ce jour de repos est, selon le mot de M. Raoul Jay, « indispensable à la réfection physique de l'homme ». Et cette nécessité se fait sentir avec une intensité plus grande encore si l'on se place dans le domaine moral. Après une semaine de travail l'esprit aussi bien que le corps a besoin de repos, c'est l'homme tout entier qu'il faut sortir du milieu de l'atelier où il

(1) Pour la religion israélite, défense de manger la chair du porc. Dans le Coran, ablutions à faire matin et soir. Dans les religions hindoues, purification du corps par l'eau de certains fleuves, etc.

est obligé de se rendre quotidiennement, pour lui permettre de tourner son intelligence vers des objets plus élevés ou tout au moins différents de ceux auxquels elle s'applique ordinairement. C'est le dimanche seulement que les membres de la famille, éparpillés dans diverses usines, peuvent se réunir et goûter les joies de la vie en commun, dont il sont privés le reste de la semaine. Des auteurs célèbres ont, dans des passages que nous ne pouvons nous défendre de citer ici, exprimé ces idées d'une façon saisissante.

« Quand le travail chôme, a dit Macaulay, quand la charrue se repose dans le sillon, quand la Bourse se complaît dans le silence, quand la cheminée de l'usine est dépourvue de son panache de fumée, il se fait une opération aussi importante pour la richesse nationale que celle qui s'accomplit pendant le labeur des autres jours. L'homme, la machine des machines, répare ses forces, se remonte pour retourner à son travail le lundi l'intelligence plus vive, l'âme plus courageuse, le corps plus vigoureux.

« Si depuis 300 ans le dimanche n'avait pas été observé dans ce pays, si la pioche et la bêche, le marteau et le fuseau, avaient été à l'œuvre ce jour-là, notre peuple serait beaucoup plus pauvre et beaucoup moins civilisé qu'il ne l'est. »

Et dans un de ses ouvrages, un de nos plus grands auteurs, Alphonse Daudet, s'est exprimé en ces termes :

« Pour ces prisonniers de la semaine, l'almanach

aux feuilles serrées s'entr'ouvre de distance en distance, en espaces lumineux, en brises d'air rafraîchissantes. C'est le dimanche qui constitue pour une foule d'êtres la seule récompense, le seul but aux efforts désespérés de six jours de peine. Si l'on veut bien connaître le dimanche, il faut le voir surtout aux quartiers laborieux, aux faubourgs enfumés ou, dès le matin, on le sent planer, reposant et doux, dans le silence des fabriques, passer avec le bruit des cloches, qui met dans l'horizon, tout autour des banlieues, comme un immense chant de délivrance. Alors on le comprend et on l'aime. Dimanche, je t'exalte et je te bénis pour tout ce que tu donnes de joies et de soulagements au labeur honnête et courageux, pour la vie des enfants qui t'acclament, pour la fierté des mères heureuses d'habiller leurs petits en ton honneur, pour la dignité que tu conserves aux logis des pauvres. »

Malheureusement, la cupidité de certains patrons, les exigences des clients, le désir de l'ouvrier d'augmenter des ressources souvent insuffisantes, arrivent en fait à rendre illusoires ces heures d'un loisir dont nous nous sommes efforcés de montrer l'absolue nécessité. Peut-on laisser à l'usage le soin de réglementer une matière d'un ordre si important, ou la loi ne doit-elle pas plutôt intervenir pour exiger le respect de la santé physique et morale de l'ouvrier.

Libéraux et interventionnistes

Nous en arrivons ainsi au conflit entre le parti interventionniste et le parti libéral que nous nous proposions d'examiner brièvement. Ce n'est d'ailleurs qu'un des épisodes d'une lutte déjà depuis longtemps engagée sur les terrains les plus divers, et qui n'est pas près de se terminer. Les individualistes se prononcent résolument contre toute intervention de l'Etat en matière économique; elle ne peut pas être utile et elle est forcément nuisible Adam Smith (1) déclarait que le « souverain » (ou le gouvernement) doit être « complètement déchargé d'un devoir, qui l'exposera à d'innombrables déceptions s'il essaie de l'accomplir, et pour le bon fonctionnement duquel aucune sagesse ou sciences humaines ne pourraient jamais suffire: le devoir de *surveiller le travail des personnes privées* et de les diriger vers les emplois les plus conformes à l'intérêt social ».

Les idées des libéraux se sont certainement très sensiblement modifiées depuis Adam Smith, et la plupart admettent aujourd'hui l'intervention de l'Etat pour la protection des enfants et des femmes, tout en se prononçant délibérément contre elle dès qu'il s'agit des adultes. Les enquêtes faites à travers les pays civilisés ont, en

(1) Passage rapporté dans l'*Histoire des doctrines économiques*, de Gide et Rist, Paris, Larose, 1909, p. 108.

effet, mis au jour des faits scandaleux. Celles de M. Villermé (1), poursuivies à travers toute la France, révélèrent que des femmes travaillaient de 17 à 18 heures par jour dans des manufactures de tissage ; des enfants de 6 à 8 ans étaient employés, pendant un laps de temps équivalent, à des travaux épuisants. De nos jours encore, les ouvrières en mode veillent parfois des nuits entières avant les grandes journées d'Auteuil et de Longchamps. La condition des travailleurs à domicile n'est pas plus enviable : elles (car ce sont le plus souvent des femmes) acceptent, pour gagner de quoi vivre ou plutôt de quoi ne pas mourir de faim, des travaux qui doivent être exécutés à une époque déterminée, quitte à y travailler jour et nuit, pour les livrer au moment convenu. Ce sont là les résultats de la libre concurrence, et nous n'avons ici d'autres prétentions que de citer quelques exemples empruntés à l'ouvrage de M. Raoul Jay : « La Protection légale des travailleurs ». Pour attirer la clientèle en vendant meilleur marché que ses confrères, l'industriel ne néglige pas cependant son bénéfice et ce bénéfice il le tire « de la sueur de l'ouvrier », c'est le « Sweating System », contre lequel on s'est si souvent élevé. Nous ne prétendons pas soutenir que tous les patrons soient des exploiteurs décidés à sacrifier la santé ou la vie de leurs ouvriers pour satisfaire leur

(1) Rapport de 1839 : « Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, laine et soie », Paris, 1840.

cupidité. Il suffit que quelques-uns d'entre eux soient désireux d'augmenter leurs revenus par des procédés de cette sorte, pour que les autres soient obligés de les imiter, sous peine de se voir acculer à la faillite, et il est peu de consciences assez fortement trempées pour résister à de telles menaces et opter résolument pour leur devoir au détriment de leur intérêt. Les résultats du système libéral ont été déplorables ; on est arrivé en un siècle à peine à la dislocation du lien de famille : maris, femmes et enfants engagés dans des usines différentes et n'ayant même pas la joie de se retrouver réunis le dimanche. L'emploi des femmes dans l'industrie a certainement eu une grande influence sur la diminution de la population par l'augmentation énorme de la mortalité infantile. Pendant sa grossesse, la femme essaie de continuer son travail le plus longtemps possible ; elle retourne à l'usine aussitôt l'accouchement fait et n'a plus le temps d'allaiter son enfant ni de lui donner les soins incessants qu'il réclame (1). L'exploitation de l'enfance, telle qu'elle a été pratiquée tant que la loi n'est pas intervenue, a certainement largement contribué à l'affaiblissement de la

(1) Voir dans M. Raoul Jay, *La Protection légale des Travailleurs*, la note de la p. 27 : « En Allemagne, le rapporteur de la circonscription de Brême signale que la mortalité infantile dans une fabrique déterminée est d'un décès pour 11,5 enfants vivants chez des ouvrières à domicile, pour 6,5 enfants vivants seulement chez celles qui travaillent à la fabrique. »

race et à la propagation de la tuberculose (1). Ce ne sont pas là des dangers imaginaires, mais réels, et qu'il était nécessaire d'écarter. La loi est déjà intervenue en maintes circonstances, et les progrès réalisés dans ce sens au cours du XIX^e^ siècle sont certainement très considérables. Les lois du 9 septembre 1848 sur la limitation de la durée de travail, du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, filles mineures et femmes, modifiées toutes deux par celle du 30 mars 1900; les lois du 13 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs, du 29 décembre 1900 sur le travail des femmes dans les magasins, etc., ont certes marqué des étapes importantes dans la voie du progrès. Parmi cependant les réformes les plus ardemment demandées se trouvait encore, avant 1906, le repos du dimanche. En effet, la seule loi applicable aux adultes (et c'est d'eux seuls que nous nous préoccuperons dans cette étude) avait été celle de 1814, abrogée en 1880, et depuis longtemps déjà tombée en désuétude, qui, inspirée d'ailleurs par des motifs d'ordre confessionnel, prescrivait la fermeture des magasins le dimanche; depuis lors aucune autre mesure n'avait plus été prise en ce sens.

Dans la plupart des autres pays civilisés, au contraire, le repos du dimanche était imposé par l'état des mœurs ou de la législation.

(1) V. *Rapports et documents sur la réglementation du travail*, Conseil supérieur du Travail, Paris, 1904, Imprimerie Nationale, p. 54.

En Angleterre, et d'ailleurs pour des motifs d'ordre confessionnel, il est très rigoureusement observé. Presque toutes les maisons de commerce sont fermées le dimanche. Souvent même le repos commence le samedi après-midi pour permettre à l'ouvrier de faire ses achats (1). Le repos n'est d'ailleurs guère, à l'heure actuelle, garanti aux ouvriers que par les usages, car la dernière loi sur le repos hebdomadaire date de 1677 et n'est plus guère en vigueur que dans les districts d'Hull et de Swansea (2).

Un projet de loi a été cependant déposé sur cette matière par lord Avebury et examiné à la Chambre des Lords par un Comité dont les conclusions sont nettement favorables à la fermeture obligatoire. On s'est préoccupé des exceptions qu'il serait nécessaire d'apporter à cette règle, principalement pour la vente des produits alimentaires. On peut d'ailleurs discerner dans le projet des préoccupations religieuses qui apparaissent en plusieurs endroits. Les magasins israélites, par exemple, fermant le samedi, pourraient ouvrir le dimanche jusqu'à midi. Et ailleurs, le vœu est émis « que tout employé de magasin soit assuré d'un jour de repos et ne puisse être inquiété si, par raison de conscience, il refuse de travailler le dimanche (3).

(1) *Rapport sur le Repos hebdomadaire*, du Conseil supérieur du Travail, Paris, Imprimerie Nationale, 1904.

(2) V. *Bulletin de l'Offiee du Travail*, 1906, p. 1054.

(3) *Bulletin Off. Trav.*, 1906, 1054.

Dans les Pays-Bas et en Belgique, comme en Angleterre, le repos du dimanche n'est imposé par aucune loi, du moins en ce qui concerne les adultes, mais il y est cependant généralement observé.

Dans la plupart des autres grandes puissances, au contraire, des dispositions très précises viennent réglementer cette matière.

En Allemagne, les chefs d'industrie ne peuvent pas obliger les ouvriers à travailler le dimanche (art. 105 de la Gewerbeordnung). De plus, dans les mines, salines, briqueteries, entreprises de construction, usines, ateliers et chantiers, tout travail est rigoureusement interdit. Un système de dérogations existe, bien entendu, pour concilier ces dispositions impératives avec les nécessités de l'industrie. Dans le commerce, la journée de travail est réduite à cinq heures le dimanche (loi du 1er juin 1891).

En Autriche, un système du même genre existe depuis la loi de 1885, considérablement modifiée en 1895.

Au Danemark, dès 1876, les magasins devaient fermer le dimanche de 9 h. du matin à 4 h., et durant ce temps tout travail bruyant était interdit; depuis 1892 le travail est interdit dans l'industrie, sauf exceptions.

En Russie, le travail doit cesser le dimanche et les jours fériés au nombre de 15.

Aux Etats-Unis, la plupart des Etats ont prohibé par des lois le travail du dimanche.

En Espagne, le repos hebdomadaire a été organisé par une loi du 4 mars 1904, inspirée en partie par des préoc-

cupations religieuses. On doit laisser à l'ouvrier qui travaille le dimanche le temps nécessaire pour remplir ses devoirs religieux. De plus, il a droit à un jour de repos compensateur dans la semaine.

Ce bref exposé de législation comparée nous présente donc deux groupes nettement définis. Dans le premier, l'usage est assez puissant pour faire respecter cette règle indispensable d'hygiène sociale (Angleterre, Belgique, Pays-Bas). Dans le second, qui se compose de presque toutes les autres grandes puissances du monde, elle a dû être imposée par des lois à des patrons et à des ouvriers poussés par des motifs différents à la négliger. Il n'est pas douteux qu'avant la loi de 1906 la France se trouvât en retard sur toutes les autres nations, la condition des travailleurs n'y étant, sur ce point, adoucie ni par les usages ni par une loi.

Et cette réforme était cependant désirée depuis longtemps chez nous, « réclamée à cors et à cris » (Jay, cit., p. 60.) par la plupart des ouvriers ou employés. Les petits boutiquiers eux-mêmes n'auraient souvent pas été fâchés de ce jour de repos, mais aucun d'entre eux ne pouvait se résigner à fermer tandis que leur voisin resterait ouvert et draînerait ainsi toute la clientèle du dimanche : seule une loi pouvait imposer à tous l'obligation de donner le repos hebdomadaire.

Les libéraux prétendaient assurer cette réforme en un laps de temps plus long, mais sans heurts, par étapes successives, pour ainsi dire en ménageant les transi-

tions. Trois influences combinées pouvaient l'amener progressivement : l'initiative patronale, l'action syndicale (v. Jay, p. 29) et même celle du public.

On a souvent signalé la différence de condition des travailleurs dans deux usines différentes. C'est donc que dans des cas très fréquents le patron à un souci véritable du bien-être de ses ouvriers. Par une entente entre ces patrons bien des réformes pourraient être réalisées. M. Jay fait ressortir dans son ouvrage, que nous avons déjà cité à plusieurs reprises, cette idée que, pour que le patron puisse s'occuper ainsi de ses ouvriers il faut qu'il se trouve *dans les cas les plus favorables* au développement de son industrie et, par conséquent, presque au-dessus de la concurrence. Ceux, au contraire, qui ont à lutter avec acharnement contre les circonstances extérieures sont amenés à exiger de leurs ouvriers autant de travail qu'ils en fournissent souvent eux-mêmes, sans penser que les conditions dans lesquelles il s'exerce sont différentes, et qu'ils n'en tireront pas non plus les mêmes avantages. Ceux qui obéiront à des sentiments humanitaires en seront punis par la ruine de leur entreprise ; ils ne seront pas vraiment libres d'y céder. La réglementation légale du travail pourra seule assurer à la majorité des patrons cette vraie liberté dont Louis Blanc disait : « La liberté ce n'est pas seulement le droit, c'est le pouvoir d'être libre » (Jay, p. 37).

Si les patrons seuls ne peuvent ou ne veulent faire triompher cette réforme, ne peut-on attendre une action

plus efficace de la part des syndicats, dont la puissance devient de jour en jour plus forte et presque plus menaçante. Les contrats collectifs de travail, qui prennent constamment une importance de plus en plus grande, pourraient insérer dans leurs clauses des mesures relatives au repos du dimanche. Mais ces associations sont-elles à l'heure actuelle assez puissantes pour se servir de cet instrument avec efficacité, pour en faire une sorte de loi ? Et nous en revenons toujours à cette idée de loi, car ces conventions sont souvent une sorte de traité conclu après une grève et où le vainqueur impose ses conditions au vaincu. Puisqu'il faut qu'une loi intervienne ne vaut-il pas mieux qu'elle soit élaborée par ceux qui représentent les diverses classes de la nation et imposée, non à un adversaire par un autre mais à deux forces en présence, par une autorité qui a le droit et le pouvoir de la faire respecter, par l'Etat ?

On a essayé enfin d'obtenir du public lui-même la réalisation de ces réformes. Un mouvement très intéressant, et qui, bien que de date fort récente, a déjà amené des résultats très considérables, a abouti à la formation des Ligues sociales d'acheteurs (1).

Les promoteurs de ce mouvement ont, en effet, vic-

(1) Les renseignements très succincts que nous donnons sur ce point ont été tirés des publications de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, section française. *La Protection légale des Travailleurs*, Paris, Alcan, 1904, *La Ligue sociale d'Acheteurs*, p. 119, et de l'ouvrage récent de M. Maurice Deslandres : *L'Acheteur, son rôle éeonomique et social, Les Ligues sociales d'Acheteurs*, Paris, Alcan, 1911.

torieusement démontré quelle était l'importance du rôle de l'acheteur pour l'amélioration de la condition des travailleurs. C'est une idée qui n'apparaît pas clairement à première vue, mais, en réfléchissant un instant, on arrive à se rendre aisément compte :

1° De tout le mal qu'il fait ;

2° De tout le bien qu'il pourrait et qu'il devrait faire.

Les Ligues sociales ont justement eu pour but : 1° d'éclairer l'acheteur sur son rôle économique et social ; 2° de s'adresser aux établissements eux-mêmes, pour leur faire comprendre quels avantages pécunaires pourraient résulter pour eux du respect des prescriptions humanitaires qu'elles recommandent.

C'est en Amérique que ce mouvement a pris naissance ; une enquête entreprise par la Working Women's Society, en 1890, aboutit à la constatation des conditions déplorables du travail des employés de magasins. Et c'est alors que l'on eut l'idée d'attribuer cet état de choses à l'ignorance ou même à l'égoïsme de la clientèle. « N'est-ce pas elle, dit M. Deslandres (op. cit., p. 6), qui achète au dernier moment et prolonge le travail ; elle qui, recherchant avec fureur les meilleures occasions, le meilleur marché, abaisse les salaires. » Aussitôt des Ligues se formèrent aux Etats-Unis pour révéler au public, aux acheteurs, les abus dont ils étaient en partie responsables, et le moyen d'y remédier. Des Ligues semblables se sont formées en France, en Allemagne et en Suisse. Elles se sont adressées :

1° Aux établissements, ainsi que nous le disions tout à l'heure, et cela par l'emploi des « listes blanches » (publiées, par exemple en Amérique, à l'envers des programmes de théâtre) où sont inscrites et recommandées à la confiance générale, les maisons de commerce ou les manufactures se rapprochant le plus du type idéal conçu et défini par la Ligue. C'est faire ainsi aux établissements désignés sur cette liste une réclame que le public sait gratuite et absolument désintéressée, et qui acquiert, par là même, à ses yeux, une valeur d'autant plus grande. Nous ne pouvons pas entrer ici dans la discussion de ce procédé, qui nous paraît d'ailleurs éminemment raisonnable et pratique, à condition, bien entendu, que les listes soient dressées avec soin (1). Nous insisterons même sur le côté pratique, car il nous semble qu'il n'y a pas de meilleur moyen pour faire triompher des réformes humanitaires que de montrer à ceux à qui l'on s'adresse qu'il est de leur intérêt de les appliquer. En Amérique, les produits fabriqués par les établissements inscrits sur cette liste blanche portent une marque de fabrique spéciale, le « Label », qui est pour eux une recommandation puissante auprès des acheteurs soucieux « de se procurer des marchandises dont les conditions sociales de production leur soient garanties ».

2° Aux acheteurs, par les bulletins des Ligues, par les affiches, et surtout par des « tracts » ou sortes de

(1) V. l'ouvrage de M. Deslandres: *Les Droits des acheteurs*, p. 465-494.

petits prospectus, attirant forcément l'attention par leur forme et la disposition ingénieuse de leurs caractères typographiques. « L'esprit ne peut se dérober, bon gré mal gré il faut qu'il réfléchisse ; les faits, les idées, les mots le saisissent et s'imposent à lui (1). » Ces tracts indiquent aux acheteurs l'importance sociale d'actes en apparence simples, tels que les achats nécessaires à la vie de tous les jours. Ils leur recommandent de les effectuer de manière à ne pas exiger des ouvriers ou des employés à la fabrication ou à la vente un surcroît de travail à certaines heures du jour, à certains jours de la semaine, à certaines semaines de l'année (2). Que l'on prenne en considération ces quelques prières, et le surmenage, les veillées prolongées fort avant dans la nuit disparaîtront rapidement. On demande encore aux consommateurs, véritables rois dans le domaine économique, mais à l'heure actuelle « rois fainéants », selon la spirituelle expression de M. Gide, d'user de leur pouvoir, pour s'efforcer par des observations, qui, répétées par de nombreux clients, ne sauraient manquer d'être prises en considération, d'obtenir pour les vendeurs et les vendeuses dans les magasins des conditions de tra-

(1) V. l'ouvrage déjà cité de M. Deslandres, p. 195 : *L'Action éducatrice des Ligues.*

(2) V. *Tract,* nº 3, novembre 1904 : « Ne faites pas vos achats le samedi après midi. Ne faites pas vos achats les autres jours de la semaine, après 5 heures du soir. Ne faites pas vos emplettes du Jour de l'An au dernier moment, c'est-à-dire durant les deux dernières semaines de décembre.

vail moins inhumaines, la permission, par exemple, de s'asseoir de temps en temps (1). Les Ligues dénoncent aussi les abus du travail à domicile (2) qui évoque les idées de vie de famille, de foyer, de bien-être et qui dissimule bien souvent l'exploitation féroce des ouvrières, le « Sweating-System », qui en est la conséquence presque forcée.

En ce qui concerne enfin le repos hebdomadaire, les Ligues ont entrepris auprès du public « une campagne d'éducation » destinée à lui en faire sentir la nécessité. La Ligue sociale de Paris s'est préoccupée d'appliquer cette réforme aux domestiques, aux employés de l'alimentation et des Postes et Télégraphes. On est arrivé à démontrer que le commerce de l'alimentation, par exemple, pourrait parfaitement être suspendu le dimanche, si le public consentait à acheter ses provisions la veille, quitte à imposer à sa gourmandise une légère pénitence. Et c'est là encore une des principales difficultés de ces généreuses entreprises que d'être obligées de s'arrêter à des détails mesquins, de peur de heurter trop vivement de front l'égoïsme de la majorité du public. Et ce serait presque risible, si ce n'était un peu attristant, de voir les Ligues désireuses d'assurer aux ouvriers pâtissiers, par exemple, le repos du dimanche, obligées de dresser la liste de tous les gâteaux qui peu-

(1) *La Protection légale des Travailleurs*, p. 134.

(2) *Ibid.*, p. 137.

vent se conserver du samedi au dimanche, pour bien convaincre les consommateurs que leur gourmandise ne pâtira que très légèrement de l'application de cette réforme. A en juger par là, que sera-ce lorsque, comme nous l'indiquions tout à l'heure, on essaiera de détourner la clientèle des magasins qui vendent trop bon marché, de l'empêcher de favoriser, pour économiser quelques sous, l'exploitation féroce de l'ouvrier?

Et d'ailleurs, les Ligues sociales d'acheteurs ont fort bien compris que, sans une aide de la part de l'Etat, tous leurs efforts ne pouvaient que rester stériles; du moins dans le domaine où la loi peut régner. Il est en effet de toute évidence que, parmi les réformes que nous mentionnions tout à l'heure, il en est qui ne peuvent aboutir que par la persuasion, par un appel aux sentiments d'humanité du public; ainsi on ne voit pas très bien une loi prescrivant aux acheteurs de s'approvisionner à certaines heures du jour ou à certains jours, pour éviter la presse, le surmenage ou pour donner un jour de congé aux employés ou aux ouvriers. Mais on peut arriver à donner ce congé en question en ordonnant par exemple, la fermeture des magasins le jour destiné au repos.

Les Ligues font donc appel au législateur, c'est pour elles une légitime fierté, que de réussir à attirer son attention sur des misères ignorées, sur des abus qu'elles se savent impuissantes à faire cesser. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1904, la Ligue sociale d'acheteurs de

Paris émettait des vœux sur la réglementation du travail à domicile. Ce sont ces idées que l'on trouve, exprimées dans l'ouvrage de M. Deslandres, qui a exposé l'histoire, les idées, le but et les résultats déjà acquis de ces Ligues et qui en est un partisan déterminé : « Pour certaines réformes », dit-il (p. 337), « la bonne volonté de la clientèle qu'on instruit et des patrons qu'on sollicite ne saurait suffire ; il en est pour lesquelles *l'intervention du législateur et des autorités publiques est nécessaire*. L'œuvre des Ligues serait incomplète si elles ne sollicitaient pas cette intervention et ne la favorisaient pas. »

Et plus loin : « Or, comme convaincre tout le monde, toutes les maisons de couture ou de mode, tous les boulangers ou tous les pâtissiers à une même réforme, c'est utopique : comme chaque profession compte ses originaux ou ses pêcheurs en eau trouble, dont les uns mettent leur point d'honneur à ne pas faire comme tout le monde, dont les autres seraient heureux de voir leurs concurrents adopter une réforme qui leur permettrait, en s'y refusant, de leur enlever quelques clients, il est évident que les Ligues demandant à des patrons une réforme, se heurteront à une impossibilité absolue.

« *La réforme, c'est alors au législateur qu'elles doivent la demander* (p. 37). »

Ni l'initiative patronale, ni l'action syndicale, ni les efforts tentés auprès des acheteurs pour les intéresser à la condition des travailleurs n'ont réussi et ne *peuvent*

réussir, sans l'aide de l'Etat, à imposer une réforme sociale d'une portée aussi haute que celle du repos hebdomadaire. Il y a des abus fréquents indiscutables et dont le nombre grandit chaque jour : seule la loi peut intervenir avec efficacité pour protéger les travailleurs, et nous croyons avoir suffisamment démontré que cette protection était nécessaire. L'on a même essayé de prouver que les inconvénients de l'intervention de la loi n'étaient pas aussi grands que le pense l'école libérale. M. Jay, par exemple, a soutenu cette opinion à propos de la limitation de la durée du travail, dont le repos hebdomadaire, à tout prendre, n'est qu'une des formes. Les libéraux, en effet, sont nettement hostiles au repos hebdomadaire comme à la limitation de la journée de travail, parce qu'il en résulte une diminution de la production et que l'industrie nationale est ainsi écrasée par la concurrence étrangère. M. Jay entreprend de prouver que la diminution de la production n'est pas si sensible qu'on le dit : l'ouvrier, en effet, n'est pas une machine que l'on peut faire travailler sans relâche à condition d'y mettre de temps en temps du charbon ou de l'huile; il lui faut du repos, et, s'il est surmené, si on le prive de ce repos qui lui est nécessaire, il continue à travailler, mais sans énergie et sans ressort, et son rendement (si l'on peut ainsi parler) ne dépasse guère en sept jours de travail celui qu'il aurait donné en six jours avec une journée de détente. Il cite (p. 154) à l'appui de cette thèse des expériences tentées à ce sujet dans des

usines, à Valenciennes notamment, où des ouvriers auraient promis à leur patron de fournir le même travail que par le passé avec un arrêt de quinze heures par dimanche, et réalisé cette promesse.

Ainsi qu'il a été possible de le dire : « L'intensité du travail a augmenté à mesure que sa durée diminuait » (p. 157). M. Jay va même encore plus loin et signale « l'influence bienfaisante » qu'exercera sur l'industrie une réglementation des conditions du travail. « Du jour », dit-il, « où un minimum de salaire, un maximum de la journée de travail s'imposeront à lui, il (l'industriel) n'aura plus qu'un moyen de soutenir la concurrence. Il devra, s'il ne veut pas être vaincu dans la lutte industrielle, tenir son outillage au courant de tous les progrès, faire appel aux ouvriers les plus qualifiés. La réglementation du travail aura ainsi pour résultat une véritable sélection des ouvriers et des patrons (Jay, p. 165). » Ce sont là, de la part d'un des hommes les plus compétents sur ces questions, des affirmations intéressantes et appuyées sur des faits précis. Mais fussent-elles d'ailleurs entièrement dénuées de fondement et l'objection posée par les libéraux demeurât-elle intacte, il n'en serait pas moins vrai que la protection légale de l'ouvrier est une chose essentielle pour la force de la race, pour la santé physique et morale de la nation tout entière, pour la défense du pays qui peut avoir un jour besoin d'hommes robustes et bien constitués, et non d'êtres chétifs, malingres et épuisés par un labeur sans relâche.

Ces idées gagnaient de jour en jour du terrain, et, vers le commencement du xx^e^ siècle, on commença à discuter sérieusement dans les milieux parlementaires la question du repos hebdomadaire. Pour que la réforme fût efficace, il fallait en effet protéger l'ouvrier à la fois contre le patron et contre lui-même. Nous n'avons jusqu'ici, dans notre exposé, envisagé la question que d'un côté : celui de l'exploitation de l'ouvrier par le patron qui l'oblige à travailler le dimanche. Mais il arrive souvent que l'ouvrier soit acculé à cette nécessité afin d'augmenter des ressources souvent insuffisantes à son entretien et à celui de sa famille. Dans ce cas, ce sont les circonstances extérieures (nombreuse famille, salaire peu élevé, etc.) qui le soumettent à cette obligation, mais le résultat atteint est toujours le même, et il est, à notre avis, également nécessaire de l'éviter. C'est sur ce point que, même parmi les interventionnistes, les discussions ont été les plus vives. Tous étaient d'accord pour protéger l'ouvrier contre le patron. Au contraire, les partisans de la protection absolue de l'ouvrier étaient plus rares. En effet, pour la réaliser, le seul moyen paraît être la fermeture obligatoire de tous les établissements un jour par semaine, le même pour tous afin d'éviter les fraudes, et bien que les partisans de ce régime fussent les premiers à admettre qu'on le tempérât par des exceptions qui devaient être nombreuses, il a paru à bien des gens trop radical, et, si l'on peut ainsi parler, d'un libéralisme presque tyrannique.

Dans quelle mesure la loi a-t-elle sanctionné ces idées ; c'est là ce que nous allons essayer de découvrir par un coup d'œil rapide sur les travaux préparatoires et par l'exposé de la loi elle-même. C'est là, en effet, une des questions importantes de cette étude, car cela nous permet de comprendre pourquoi les interprétations de la loi ont pu être aussi nettement opposées par la suite, l'une essayant d'y retrouver le principe de la fermeture obligatoire, l'autre, plus libérale, démontrant que la loi ne l'avait consacré nulle part, expressément non plus que tacitement.

C'est M. Zévaès, député du Cher, qui aborda la question, en 1900, par un projet de loi composé d'un seul article tendant à faire appliquer le repos hebdomadaire aux employés des bazars et magasins.

Le projet réapparaissait, à vrai dire, considérablement remanié et étendu, en 1902, avec, comme rapporteur, M. Georges Berry. Le repos devait être donné à *tous les travailleurs* un jour quelconque de la semaine sans fermeture obligatoire. Les maires pouvaient accorder des dérogations. M. Georges Berry exposa les difficultés rencontrées par la loi, sans d'ailleurs essayer de les résoudre, préférant laisser ce soin aux maires et aux conseillers municipaux. Il faut, à propos de cette discussion, faire une observation que nous aurions l'occasion de répéter bien des fois au cours de cet examen, et, qui, malheureusement, pourrait aussi facilement s'appliquer à la plupart des lois récentes ; ce qui frappe en effet à

chaque instant, c'est la confusion des débats où interviennent sans cesse des préoccupations politiques, voire même des personnalités, qui les rendent presque impossibles à suivre. Le projet fut adopté par la Chambre par 442 voix contre 10 et transmis au Sénat.

Pendant que la Commission l'examinait, le Conseil Supérieur du Travail s'en occupait également, et, reprenant le projet article par article, en signalait les défauts les plus graves. Le choix des maires comme juges de l'octroi des dérogations était vivement attaqué. Leur confier ce rôle revenait à leur donner le moyen de détruire presque entièrement l'effet de la loi. Souvent le maire est un industriel, et il peut être pour ceux de sa commune un arbitre dénué d'impartialité (1). Dans le contre-projet du Conseil supérieur du Travail le repos devait être collectif (pour que le contrôle pût être plus facile à exercer) et donné le dimanche (uniquement, d'ailleurs, par respect des usages). La fermeture de tous les établissements d'une industrie déterminée pouvait être imposée par les deux tiers des patrons. Des règlements d'administration publique détermineraient les établissements qui pourraient donner le repos un autre jour que le dimanche ou par roulement.

Au Sénat, la Commission déposait le 25 mai 1905, avec

(1) A signaler le cas de M. Troubat, membre patron de la Commission, à la fois maire et unique industriel de sa commune. Les maires montraient d'ailleurs un parfait accord pour protester contre le « cadeau » qu'on voulait leur faire.

pour rapporteur M. Poirrier, un projet à tendances nettement libérales. Dans le désir de ne porter aucune atteinte aux intérêts en jeu, la Commission en arrivait à rendre la réforme presque illusoire. Le patron devait donner à ses ouvriers un jour de repos par semaine, quand et comme il l'entendait ; encore apportait-on à cette règle de multiples dérogations : les magasins n'employant pas plus de cinq personnes, par exemple, pouvaient donner le repos par demi-journées. M. Monis s'éleva avec vigueur contre ces tendances et déposa un autre projet où il reproduisait les traits principaux de celui du Conseil supérieur du Travail, c'est-à-dire le repos collectif du dimanche sans fermeture obligatoire.

La Commission, avec pour rapporteur M. Prevet (hostile d'ailleurs, chose assez curieuse chez un rapporteur, à toute intervention législative), revint, en 1906, avec un nouveau projet où elle avait combiné tous ceux que nous venons de passer sommairement en revue. Elle faisait une large part aux idées émises par le Conseil supérieur du Travail : le repos devait être collectif et fixé le dimanche ; des exceptions seraient établies par des règlements d'administration publique. Il n'y avait qu'une innovation : les dérogations devaient être accordées par les Chambres de commerce, dont les décisions seraient rendues exécutoires par des arrêtés préfectoraux et susceptibles d'être portées en appel devant le Conseil d'Etat.

Ce projet fut l'objet de discussions interminables, et

finit néanmoins par triompher le 5 juillet 1906. Il est nécessaire de signaler le rejet de l'amendement de M. Philippe Berger, tendant, pour des motifs d'ordre confessionnel, à la fermeture obligatoire *le dimanche* et donnant ainsi à cette loi un caractère de réforme religieuse, qui a été définitivement écarté.

Deux amendements principaux vinrent considérablement modifier le projet de la Commission. Sur la proposition de M. Delahaye, et, malgré l'opposition énergique du rapporteur, l'Assemblée décida que la dérogation accordée à un établissement ne pourrait être refusée aux autres établissements se trouvant réunir les mêmes conditions.

M. Monis enfin s'éleva contre le choix qu'on avait fait des Chambres de commerce, corps uniquement consultatif, exclusivement composées de patrons, par conséquent suspectes aux ouvriers, et, par là même, fort mauvais juge de l'octroi des dérogations. Il proposait de confier ce rôle au préfet, qui statuerait après avis des Chambres de commerce (ramenées à leur véritable rôle) et des syndicats patronaux et ouvriers, avec recours au Conseil d'Etat. Malgré de vives oppositions ce système finit par l'emporter.

Le 10 juillet, le projet était transmis à la Chambre qui l'adoptait presque sans discussions, par 576 voix contre 1. Il convient de citer, ici tout au moins dans ses principales dispositions, la loi du 13 juillet 1906 à laquelle nous aurons l'occasion de renvoyer souvent au cours de cette étude.

ART. PREMIER. — Il est interdit d'occuper plus de six jours par semaine un même employé ou ouvrier dans un établissement industriel ou commercial ou dans ses dépendances, de quelque nature qu'il soit, public ou privé, laïque ou religieux, même s'il a un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance.

ART. 2. — Le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche. Toutefois, lorsqu'il est établi que le *repos simultané de tout le personnel* d'un établissement serait *préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal*, le repos peut être donné soit à certaines époques de l'année seulement, ou bien :

a) Un autre jour que le dimanche à tout le personnel de l'établissement.

b) Du dimanche midi au lundi midi.

c) Le dimanche après-midi avec un repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine.

d) Par roulement à tout ou partie du personnel.

Des autorisations nécessaires devront être demandées et obtenues conformément aux articles 8 et 9 de la présente loi.

ART. 3. — Sont admis de droit à donner le *repos hebdomadaire par roulement* les établissements appartenant aux catégories suivantes :

1° Fabrication de produits alimentaires destinés à la consommation immédiate ;

2° Hôtels, restaurants et débits de boissons ;

3° Débits de tabac et magasins de fleurs naturelles ;

4° Hôpitaux, hospices, asiles, maisons de retraites et d'aliénés, dispensaires, maisons de santé, pharmacies, drogueries, magasins d'appareils médicaux et chirurgicaux ;

5° Etablissements de bains ;

7° Entreprises de location de livres, de chaises, de moyens de locomotion ;

8° Entreprises d'éclairage et de distribution d'eau ou de force motrice ;

9° Entreprises de transport par terre autres que les chemins de fer, travaux de chargement et de déchargement dans les ports, débarcadères ou stations ;

10° Industries où sont mises en œuvre des matières susceptibles d'altération très rapide ;

11° Industries dans lesquelles toute interruption de travail entraînerait la perte ou la dépréciation du produit en cours de fabrication.

Un règlement d'administration publique énumérera la nomencla-

ture des industries comprises dans les catégories figurant sous les numéros 10 et 11 ainsi que les autres catégories d'établissements qui pourront bénéficier du droit de donner le repos hebdomadaire par roulement.

Un autre règlement d'administration publique déterminera également des dérogations particulières au repos des spécialistes occupés dans les usines à feu continu, telles que hauts-fournaux.

Art. 4. — En cas de travaux urgents dont l'exécution immédiate est nécessaire pour organiser des mesures de sauvetages, pour prévenir des accidents imminents ou réparer des accidents survenus au matériel, aux installations ou aux bâtiments de l'établissement, le repos hebdomadaire pourra être suspendu pour le personnel nécessaire à l'exécution des travaux urgents. Cette faculté de suspension s'applique non seulement aux ouvriers de l'entreprise où les travaux urgents sont nécessaires, mais aussi à ceux d'une autre entreprise faisant les réparations pour le compte de la première. Dans cette seconde entreprise chaque ouvrier devra jouir d'un repos compensateur d'une durée au moins égale au repos supprimé.

Art. 3. — Dans tout établissement qui aura le repos hebdomadaire au même jour pour tout le personnel, le repos hebdomadaire pourra être réduit à une *demi-journée* pour les personnes employées à la conduite des générateurs et des machines motrices, au graissage et à la visite des transmissions, au nettoyage des locaux industriels, magasins ou bureaux ainsi que pour les gardiens et concierges.

Dans les établissements de vente de denrées alimentaires au détail, le repos pourra être donné le dimanche après-midi, avec un *repos compensateur, par roulement et par semaine*, pour les employés âgés de moins de 21 ans et logés chez leurs patrons, et par roulement et par quinzaine, d'une journée entière, pour les autres employés.

Dans tout établissement où s'exerce un commerce de détail et dans lequel le repos hebdomadaire aura lieu le dimanche, ce repos pourra être supprimé lorsqu'il coïncidera avec un *jour de fête locale ou de quartier* désignées par un arrêté municipal.

Art. 6. — Dans toutes les catégories d'entreprises où les intempéries déterminent des chômages, les repos forcés viendront, au cours de chaque mois, en déduction des jours de repos hebdomadaire.

Les *industries de plein air*, celles qui ne travaillent qu'à certaines époques de l'année, pourront suspendre le repos hebdomadaire quinze fois par an.

Celles qui emploient des *matières périssables*, celles qui ont à répondre, à certains moments, à un surcroît de travail, et qui ont fixé le repos hebdomadaire au même jour pour tout le personnel, pourront également suspendre le repos hebdomadaire quinze fois par an. Mais pour ces deux catégories d'industrie, l'employé ou l'ouvrier devra jouir au moins de deux jours de repos par mois.

Art. 7. — Dans les *établissements soumis au contrôle de l'Etat*, ainsi que dans ceux où sont exécutés les travaux pour le compte de l'Etat et dans l'intérêt de la défense nationale, les ministres intéressés pourront suspendre le repos hebdomadaire quinze fois par an.

Art. 8. — Lorsqu'un établissement quelconque voudra bénéficier de l'une des exceptions prévues au paragraphe 2 de l'art. 2, il sera tenu d'adresser une *demande au préfet* du département.

Celui-ci devra demander d'urgence les *avis* du Conseil municipal, de la Chambre de commerce de la région et des syndicats patronaux et ouvriers intéressés de la commune. Ces avis devront être donnés dans le délai d'un mois.

Le Préfet statuera ensuite pnr un arrêt motivé qu'il notifiera dans la huitaine.

L'autorisation accordée à un établissement devra être étendue aux établissements de la même ville faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle.

Art. 9. — L'arrêté préfectoral pourra être déféré au Conseil d'Etat dans la quinzaine de sa notification aux intéressés.

Le Conseil d'Etat statuera dans le mois qui suivra la date du recours, *qui sera suspensif*.

Art. 10. — Des règlements d'administration publique organiseront le *contrôle des jours de repos* pour tous les établissements, que le repos hebdomadaire soit collectif ou qu'il soit accordé par roulement.

Ils détermiront également les conditions du préavis qui devra être adressé à l'inspecteur du travail par le chef de tout établissement qui bénéficiera des dérogations.

Art. 11.— Les inspecteurs et inspectrices du travail sont chargés, concuremment avec tous les officiers de police judiciaire, de constater les *infractions* à la présente loi.

Dans les établissements soumis au contrôle du ministre des travaux publics, l'exécution de la loi est assurée par les fonctionnaires chargés de ce contrôle, placés à cet effet sous l'autorité du ministre du commerce et de l'industrie. Les délégués mineurs signalent les infractions sur leur rapport.

ART. 12. — Les contraventions sont constatées dans des procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve contraire.

Ces procès-verbaux sont dressés en double exemplaire, dont l'un est envoyé au préfet du département et l'autre est déposé au Parquet.

ART. 13. — Les chefs d'entreprise, directeurs ou gérants, qui auront contrevenu aux prescriptions de la présente loi et des règlements d'administration publique relatifs à son exécution, seront poursuivis devant le Tribunal de simple police et passibles d'une amende de 5 francs à 15 francs.

L'*amende* sera appliquée autant de fois qu'il y aura de personnes occupées dans des conditions contraires à la présente loi, sans toutefois que le maximum puisse dépasser 500 francs.

ART. 14. — Les chefs d'entreprise seront civilement responsables des condamnations prononcées contre leurs directeurs ou gérants.

ART. 15. — En cas de récidive, le contrevenant sera poursuivi devant le Tribunal correctionnel et puni d'une amende de 15 à 100 francs. Il y a récidive lorsque dans les douze mois antérieurs au fait poursuivi le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une contravention identique.

En cas de pluralité de contraventions entraînant les peines de la récidive, l'amende sera appliquée autant de fois qu'il aura été relevé de nouvelles contraventions, sans toutefois que le maximum puisse dépasser 3.000 francs.

ART. 16. — Est puni d'une amende de 100 à 500 fr. quiconque aura mis un obstacle à l'accomplissement du service d'un inspecteur. En cas de récidive dans les articles précédents, l'amende sera portée de 500 à 1.000 francs.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux condamnations prononcées en vertu de cet article et des articles 13, 14 et 15.

ART. 17. — Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux entreprises de transports par eau, non plus qu'à ceux des chemins de fer dont les repos sont réglés par des dispositions spéciales.

ART. 18. — Sont abrogées les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 2 novembre 1892 en ce qui touche le repos hebdomadaire. Les dérogations prévues à l'art. 4 et au premier paragraphe de la présente loi ne sont pas applicables aux enfants de 18 ans et aux filles mineures. Les dérogatious prévues au paragraphe 3 de l'article 5 ne sont pas applicables aux personnes protégées par la loi du 2 novembre 1822.

Un règlement d'administration publique établira la nomenclature des industries particulières qui devront être comprises dans les catégories générales de l'art. 8 de la présente loi en ce qui concerne les femmes et les enfants.

Telle était la rédaction définitive de cette loi, qui, on le voit, ne ressemblait plus guère au projet d'un seul article de M. Zévaès, qui en était l'origine.

D'après la lecture des deux premiers articles il est facile de voir qu'elle se contentait de protéger l'ouvrier contre le patron sans essayer d'imposer le principe de la fermeture obligatoire. La loi se bornait à défendre au patron de faire travailler plus de six jours par semaine un même employé ou ouvrier, lequel devait avoir 24 heures consécutives de repos par semaine, le dimanche en principe.

La règle comportait deux sortes d'exception :

1° Les dérogations locales individuelles (les seules dont nous ayons à nous occuper dans cette étude) comprises dans les cédules *a b c d* (voir art. 2) et énumérées par ordre d'importance.

Le repos pouvait être donné :

1° Un autre jour que le dimanche ou du dimanche midi au lundi midi à tout le personnel ;

2° Le dimanche après-midi avec une journée de repos compensateur par quinzaine et par roulement ;

3° Par roulement à tout ou partie du personnel ;

Pourquoi cette défiance envers le roulement qui est placé après les trois autres modes de repos et, semble-t-

il, ne doit être accordé que dans les cas où ils ne seraient pas suffisants?

Il convient tout d'abord ici d'en donner une définition plus nette.

Le roulement consiste à donner le repos à une ou à plusieurs fractions des ouvriers tandis que l'autre ou les autres assurent en leur absence le fonctionnement de l'établissement.

On comprendra sans peine que c'est le mode qui favorise le plus la fraude et la rend souvent difficile à découvrir. En effet, lorsqu'un inspecteur du travail entre dans un atelier ou un magasin soumis au repos collectif du dimanche, s'il y trouve un seul ouvrier en train de travailler, la contravention (sauf exception bien entendu en cas de travaux urgents par exemple) sera facile à relever; au contraire, si l'établissement a le droit de donner le repos par roulement, le patron pourra toujours, avec la complicité de l'ouvrier, prétendre que celui-ci a eu ou aura sa journée de repos, et la vérification de cette allégation sera souvent presque impossible; il faudra, pour la rendre sérieuse, des formalités compliquées d'affichage.

Ces dérogations sont accordées par un arrêté du préfet lorsqu'il juge que le repos collectif du dimanche causerait une gêne au public ou porterait atteinte au fonctionnement normal de l'établissement

L'arrêté du préfet (qu'il contienne une autorisation ou au contraire, et c'est le cas où il est le plus fréquem-

ment attaqué, le rejet d'une demande) peut être porté devant le Conseil d'Etat par un recours *suspensif* (nous verrons plus loin auxquelles difficultés ont donné lieu ce court membre de phrase).

2° Il y avait enfin des exceptions de droit classées sous 11 rubriques dans l'art. 3, dont deux avaient une portée si générale que la loi confiait à des règlements d'administration publique le soin d'énumérer les établissements qu'elles comprenaient.

Le premier décret paru fut celui du 24 août 1906 indiquant les formalités d'affichage destinées à faciliter le contrôle des inspecteurs du travail lorsque le repos n'est pas donné collectivement et déterminant les cas où il était nécessaire d'envoyer un avis à l'inspecteur du travail : lorsqu'un chef d'établissement veut 1° suspendre le repos hebdomadaire en vertu de l'art. 4 ou des paragraphes 2 et 3 de l'art. 6, ou 2° avertir l'inspecteur d'un chômage lorsqu'il exerce une industrie où ce chômage lui donne le droit de supprimer un jour de repos (§ 1, art. 6). Ce décret fut légèrement modifié par celui du 13 juillet 1907.

Le 14 août 1907 seulement paraissait le premier décret (1) donnant la nomenclature des établissements admis en termes généraux par la loi à donner le repos hebdomadaire par roulement. Nous verrons que ce retard avait soulevé une question très délicate, à savoir

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1907, p. 1091.

si la loi pouvait s'appliquer à un établissement prétendant rentrer dans ces catégories avant la publication de ces règlements ou s'il fallait au contraire attendre la décision du Gouvernement à leur égard.

Deux autres décrets du 10 septembre 1908 (1) et du 30 avril 1909 (2) vinrent compléter cette réglementation. Nous ne pouvons reproduire ici cette longue énumération des établissements admis à donner le repos par roulement à leurs ouvriers, souvent même seulement pour certains travaux déterminés.

Cet ensemble de dispositions souleva dans le pays entier une émotion considérable. De même que pour obtenir cette réforme, des Ligues s'étaient formées, des meetings, des assemblées avaient été tenues en grand nombre, de même, dès le lendemain de la promulgation de la loi, l'agitation, les troubles même recommençaient, mais cette fois-ci pour en demander l'abrogation ou la modification. Les différents corps de métier protestèrent par des manifestations qui tournèrent parfois même à l'émeute. Il était dès lors évident que l'application de la loi n'était pas sans entraîner des complications de toute nature et que la tâche à accomplir allait être ardue et périlleuse à remplir.

Quelle fut en présence de cette situation l'attitude respective du gouvernement et de nos deux juridictions

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1908, p. 1140.

(2) *Ibid.*, 1909, p. 651.

suprêmes, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. C'est dans les circulaires adressées par les ministres à leurs agents que nous trouverons exposée la façon dont ils ont envisagé l'application de la loi. Beaucoup plus délicat, au contraire, sera le parallèle à établir entre les deux interprêtations de la même loi, par la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. La tâche serait aisée, si nous pouvons comparer, à propos d'une même affaire, les solutions de ces deux tribunaux ; et leur divergence d'opinion sur un sujet identique serait facile à mettre en lumière. Mais leurs attributions et leurs compétences, absolument différentes, les ont amenés à trancher des questions d'un ordre également différent. La Cour de Cassation a eu à statuer sur des pourvois portés devant elle contre les décisions des tribunaux correctionnels ou civils ; le Conseil d'Etat a été saisi des recours contre les arrêtés des préfets délivrant ou refusant l'autorisation d'exercer les dérogations prévues par la loi. C'est donc en passant en revue, de part et d'autre, un nombre très considérable de décisions, que nous arriverons à discerner nettement les tendances générales de ces deux juridictions et que nous pourrons les opposer l'une à l'autre. Nous suivrons, pour arriver à ce but, l'ordre chronologique qui s'impose de lui-même, car c'est le seul plan qui nous permette d'étudier, sans nous exposer à des répétitions par trop nombreuses, les diverses péripéties de cette lutte. Nous étudierons donc successivement l'interprétation de la loi par les circulaires ministérielles et l'influence exercée

par elles sur la doctrine de la Cour de Cassation ; puis l'interprétation du Conseil d'Etat (et tout particulièrement les conclusions de M. Romieu à propos des arrêts du 30 novembre et du 28 décembre 1906) et, pour terminer enfin, l'attitude du Gouvernement et de la Cour de Cassation en présence des théories émises par le Conseil d'Etat.

I

L'INTERPRÉTATION ADMINISTRATIVE DE LA LOI

Les Circulaires ministérielles et les tendances générales des arrêtés préfectoraux

Dès la promulgation de la loi les demandes d'exceptions parvinrent dans les bureaux des préfets. Plusieurs d'entre eux, encore mal accoutumés au maniement de la loi sollicitèrent du ministre des instructions sur la suite à donner à ces demandes (1). Le 20 juillet, le Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail leur transmettait sa réponse dans une circulaire « sur l'instruction des demandes d'exception à la loi du 23 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire ». C'est dans le ton général de la circulaire, dans les expressions employées, souvent d'ailleurs pleines d'imprécision, que l'on peut discerner

(1) Circulaire du Ministre du Commerce de l'Industrie et du Travail du 20 juillet 1906 ; *Bulletin de l'Office du Travail*, 1906, p. 843.

le plus aisément un parti pris de restriction à outrance. On sent que le Ministre est hostile au système des dérogations ; elles existent dans la loi, et, s'il est impossible d'en supprimer entièrement l'effet, on peut du moins s'arranger pour les refuser le plus souvent possible. Et pour arriver à ce but il accentue à dessein les termes de la loi. « Les demandes », dit-il, « devront indiquer les raisons qui peuvent être invoquées par les pétitionnaires à l'appui de la dérogation spéciale qu'ils sollicitent et tout d'abord les *graves difficultés* que rencontrerait dans leur établissement l'application de la règle commune du repos du dimanche. Ils devront prouver la *nécessité pour le public* de trouver leur établissement ouvert le dimanche ou *l'impossibilité* pour la catégorie d'établissements dont ils font partie de fonctionner normalement en fixant ce jour de repos à leur personnel (1) ».

C'est une exagération qui aboutit à déformer complètement le but de la loi. Il suffit de se reporter à l'art. 2 pour se rendre compte que nulle part les mots de necessité ou d'impossibilité n'y sont prononcés, et qu'il n'y est question que d'éviter par l'octroi des dérogations que le fonctionnement de l'établissement ne soit *compromis*, ou qu'il n'y ait un *préjudice* causé au public, sans détermination d'aucun degré de gravité. Il demeure bien évident qu'une gêne insignifiante ne suffirait pas à justifier l'obtention d'une dérogation, mais dans ce cas

(1) *Bulletin de l'Office du Travail* 1906, p. 844.

le vieil adage : *De minimis non curat prætor* est assez présent à toutes les mémoires pour qu'il ne soit point fort utile de le rappeler.

Il est cependant des cas où l'on ne pourra méconnaître la gravité du préjudice causé au public ou au fonctionnement normal de l'établissement, et il faudra bien alors accorder la dérogation. Le Ministre ne peut s'y résoudre qu'avec peine, et il imagine un expédient, qui, celui-là, sort plus nettement encore des termes de la loi : il recommande aux préfets de n'accorder que des autorisations provisoires, afin de pouvoir les retirer, quand ils le jugeront utile :

« Il est *indispensable* que vos arrêtés ne soient point libellés de façon à engager l'Administration d'une manière *definitive*, ils devront pouvoir être rapportés à toute époque ou tout au moins après un délai de prévenance déterminé (1) .»

Cette recommandation aboutit en somme à enlever toute sécurité à ceux qui bénéficient d'une dérogation ; elle est d'ailleurs absolument illégale, car, ainsi que nous le verrons plus tard dans l'étude de la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'obtention de la dérogation est véritablement un droit pour celui qui réunit les conditions prévues et exigées par la loi. L'arbitraire du préfet peut s'exercer dans l'appréciation de ces conditions, mais, de même qu'il ne peut accorder un système de dérogations

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1906, p. 844.

non organisé par les cédules *a*, *b*, *c*, *d* de la loi, de même, lorsqu'il est en présence de preuves sérieuses établissant l'existence des conditions donnant droit à exercer le régime défini par l'une de ces cédules, il ne peut en restreindre l'effet par l'octroi d'une demi-autorisation.

Ce parti-pris qui apparaît ainsi clairement dès la première circulaire sur l'application de la nouvelle loi, nous allons le voir s'affirmer encore dans les décisions postérieures.

Dans une circulaire du 9 août 1906, le Ministre du Commerce précisait encore sur quelques points de détail la rigueur de ses instructions. C'était la condamnation formelle de l'usage des personnels d'extra. Le mot « extra » est ici employé à tort. Dans son sens habituel il signifie le personnel de supplément que le chef d'un établissement s'adjoint les jours où son personnel ordinaire ne saurait suffire à en assurer le fonctionnement, tels, par exemple, les garçons de café engagés à la journée pour des cas où l'on prévoit une affluence spéciale de clients ; ce mot sert au contraire ici à désigner les ouvriers ou employés engagés, non pour aider le personnel ordinaire, mais pour le remplacer le dimanche, jour où d'après la loi le patron doit lui donner congé. (V. note Roux, S. 1907, p. 202.)

Plusieurs chefs d'entreprise avaient en effet adressé aux préfets des demandes tendant à obtenir l'autorisation d'assurer le fonctionnement de leur établissement le dimanche par l'emploi d'un personnel spécial. Ceux-

ci, embarrassés, s'étaient adressé au Ministre afin d'éclaircir leurs doutes sur la régularité de cette pratique qu'il proscrivit en termes formels.

« La loi », disait la circulaire, « ne permet point cette manière de faire. Elle décide, en effet, dans son art. 2 § 1er, que le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche. Et si la disposition générale de l'art. 1er reçoit satisfaction par l'emploi d'un personnel permanent pendant six jours et d'un personnel d'extra le septième jour, il n'en est pas de même de la disposition du paragraphe 1er de l'art. 2.

« Tout établissement organisant un tel régime doit être considéré comme donnant le *repos par roulement*. Toute demande d'un tel régime est donc une demande de roulement qui ne saurait être prise en considération que pour parer aux mêmes nécessités (1). »

Nous discuterons plus en détail cette argumentation à propos des arrêts de la Cour de Cassation qui l'ont adoptée et développée, mais il est dès maintenant évident qu'elle est basée sur une fausse interprétation de la loi tout entière. Nous avons en effet essayé de démontrer que rien dans la loi n'avait été fait pour protéger l'ouvrier contre lui-même. Les propositions de fermeture obligatoire ont été régulièrement repoussées, et il suffit de lire les premiers articles de la loi pour se

(1) Circulaire du Ministre du Commerce du 9 août 1906 ; *Bulletin de l'Office du Travail*, 1906, p. 943.

rendre compte que l'on a voulu empêcher le patron d'obliger ou même simplement d'encourager ses ouvriers à travailler le dimanche : un raisonnement *a contrario* des plus clairs suffit à démontrer que la prohibition d'employer le dimanche *un même personnel* ne s'étend pas à un personnel *différent*, à un personnel *d'extra*.

C'est encore ici une manifestation du rigorisme aveugle qui a contribué en diverses circonstances à des erreurs d'interprétation sur des points pourtant fort simples (1).

Plus étonnante encore, peut-être, est la recommandation que nous rencontrons quelques lignes plus loin, et qui constitue une véritable addition aux dispositions de la loi, toujours dans le sens restrictif, cela va sans dire. Pour bien comprendre le sens de cette mesure, il faut avoir constamment présent à la mémoire le souci du Ministre d'accorder le moins de dérogations possible.

(1) Il convient de rapprocher de cette circulaire, celle un peu postérieure du 30 novembre 1906, qui n'a fait que préciser la question à propos de l'adjonction au patron d'un *personnel de famille*.

La femme et les enfants ne pouvaient être soumis à la loi, la femme en tant qu'*associée du mari*, les enfants parce que *concourant avec la femme à la gestion* commerciale du patrimoine dont la garde appartient au père.

Pour les autres parents, le Ministre distinguait, ainsi que le fait la loi, entre les associés, qui devaient à cette qualité de ne pas être soumis à son application, et les employés ou ouvriers à qui elle demeurait entièrement applicable.

Il faut convenir que cette circulaire ne contient, en elle-même, aucune rigueur excessive, et si nous en rapportons ici les principales dispositions, c'est que nous aurons à examiner la manière dont elle a été interprétée par la Cour de Cassation.

On sait que l'art. 8, § 4 décide d'accorder à tous les *établissements de la même ville faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle* la dérogation obtenue par l'un d'eux.

Il est intéressant de noter ici une phrase qui montre combien le Ministre est attaché à l'interprétation restrictive qu'il redoute de ne pas voir triompher devant toutes les juridictions : « Je laisse de côté », dit-il, « les mots *s'adressant à la même clientèle.* C'est une question de fait, délicate d'ailleurs. Par exemple, tels établissements vendent des articles chers destinés à des clients riches, tels établissements vendent à des ouvriers, tels établissements à des gens de passage dans la localité. Mais il ne faut pas se dissimuler que cette distinction peut être dangereuse, et que, s'il s'agit d'une clientèle très nettement spécialisée, *les tribunaux administratifs pourraient en cas de recours admettre une extension large de la dérogation* (p. 942) ». Or, il existe presque dans toutes les villes des bazars plus ou moins importants, dans lesquels on vend « le jouet, la quincaillerie, l'ameublement, la nouveauté (p. 942) » ; il faudra, par conséquent, étendre l'autorisation donnée à un établissement de cette sorte à ceux qui ne vendent qu'une catégorie de ces articles. Et le Ministre conclut : « C'est pour cette raison qu'il faut n'accorder les exceptions à de tels établissements que dans des circonstances *tout à fait exceptionnelles* et après en avoir bien pesé les conséquences. Toute autorisation, en effet, qui, faisant échec au prin-

cipe de la loi, aurait pour conséquence de rendre exceptionnel le repos du dimanche qui doit être général, irait à l'encontre des intentions du législateur. » Ce qui va encore bien plus à l'encontre des intentions du législateur, — pour nous servir des termes mêmes de la circulaire, — c'est d'arriver à refuser l'exercice d'une dérogation pour des motifs qu'il a certes été loin de prévoir. En effet, ce qui est soumis à l'appréciation du préfet, ce n'est pas l'utilité qu'il peut y avoir à accorder l'autorisation, non plus d'ailleurs que les conséquences qui peuvent en résulter, mais uniquemment le fait de savoir si les conditions *donnant droit* à obtenir la dérogation existent ou non ; et il doit donner cette autorisation lorsque la preuve est établie, de même qu'il doit la refuser lorsqu'il la juge insuffisamment faite.

Enfin il nous reste à dire quelques mots de la circulaire du 6 novembre 1906 (1) qui a soulevé des difficultés de toute sorte, et dont l'application par la Cour de Cassation a provoqué l'intervention du Parlement.

Le Ministre signalait aux préfets et aux inspecteurs du travail les faits suivants : Des commerçants, après avoir vu leur demande de dérogation repoussée par le préfet, portaient devant le Conseil d'Etat, l'arrêté du préfet, par le recours que leur ménage l'article 9 de la loi, recours qualifié par elle de *suspensif*, et, en attendant le résultat, continuaient à exercer la dérogation

(1) Circulaire du Ministre du Travail, *Bulletin de l'Office du Travail*, 1906, p. 1261.

qui leur avait été refusée, faisant ainsi aux commerçants qui se soumettaient à la loi « une concurrence illégitime ». Le Ministre déclarait en propres termes : « Que les demandes d'autorisation, non plus que les recours au Conseil d'Etat contre le refus de ces autorisations, n'ont pour effet de suspendre l'obligation du repos hebdomadaire. Tant que le préfet n'a pas statué, le pétitionnaire n'acquiert aucun droit nouveau du fait qu'il a formulé une demande. Quant au recours au Conseil d'Etat, il n'a d'autre effet que de suspendre l'effet de la décision du préfet, c'est-à-dire de laisser le chef d'établissement qui a demandé l'autorisation dans la situation de droit où il se trouvait avant cette décision ». Cela revenait à prescrire de relever des contraventions à la loi chez tous ceux qui se trouvaient dans cette situation. Nous renvoyons au chapitre suivant, qui sera consacré à l'étude de la jurisprudence de la Cour de Cassation, l'examen approfondi de cette question.

Ce qui ressort nettement des termes de cette circulaire, c'est que les ministres ont voulu arriver à un but qui n'était pas celui de la loi, à la *fermeture obligatoire le dimanche* dans tous les cas où l'on ne se trouvait pas indiscutablement en présence d'une exception prévue par la loi. Nous ne discuterons plus ici l'utilité de cette mesure, nous avons maintenant à nous occuper de l'interprétation d'une loi, et, à ce point de vue, il n'est pas douteux que l'Administration ne se soit méprise sur la portée de cette loi en essayant d'en élargir outre

mesure l'application. Nous allons voir quelles ont été les conséquences de cette interprétation et comment elle a été appréciée par la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat.

II

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION

La Cour de Cassation allait maintenant avoir à intervenir. Les circulaires des ministres avaient dénoncé à leurs agents certains faits constituant, à leur sens, des contraventions à la loi, et dont elles prescrivaient la répression. Ces faits avaient été portés devant les tribunaux et devaient arriver de là, par le jeu normal de la procédure, jusqu'à la Cour suprême.

Les tribunaux, dans leur ensemble, s'étaient montrés, nous le verrons tout à l'heure, entièrement larges dans l'application de la loi ; la plupart de leurs décisions cherchaient en effet à concilier autant que possible le but visé par la loi avec les nécessités du commerce et de l'industrie ; elles avaient d'ailleurs en cela fort bien suivi les intentions du législateur désireux de ménager les intérêts du public et de procéder par des acheminements successifs et sans heurts à la réalisation inté-

grale de cette réforme. La Cour suprême allait donc à avoir à opter entre deux interprétations ; l'interprétation rigoureuse des circulaires ministérielles, l'interprétation plus large et plus libérale des tribunaux. Elle s'est prononcée résolument en faveur de l'interprétation gouvernementale, dont elle a accepté les principales idées comme un dogme infaillible, en essayant, non pas de les contrôler, mais de les justifier par des constructions juridiques souvent bien artificielles. Nous allons essayer de faire apparaître ces tendances par un examen sommaire de la jurisprudence de la Cour de Cassation. Nous nous occuperons plus spécialement de trois questions où la consécration des idées du gouvernement apparaît d'une façon plus éclatante, à savoir l'emploi du personnel d'extra et du personnel de famille, et la nature du recours au Conseil d'Etat (ces trois questions ont déjà été entrevues plus haut). Nous examinerons successivement les décisions de la Cour de Cassation relatives :

1° Aux établissements soumis au régime de la loi ;

2° Au personnel employé (personnel d'extra, personnel de famille, etc.) ;

3° Aux travaux exécutés le dimanche et constituant une infraction à la loi ;

4° Au caractère suspensif du recours au Conseil d'Etat et aux difficultés soulevées par l'application de l'article 9.

1° Etablissements soumis au régime de la loi

Les tribunaux ont eu en effet souvent à décider, si, d'après les termes assez imprécis de la loi, tel ou tel établissement devait être soumis au régime établi par elle. Et cela même est par trop général, car nous avons vu qu'il n'y a pas dans la loi un régime unique, mais bien plusieurs catégories distinctes, correspondant chacune à un ensemble de circonstances définies. Il s'agit donc de déterminer pour chaque établissement :

1° S'il rentre bien dans les termes généraux de la loi de 1906 ;

2° S'il doit être soumis au régime de droit commun établi par la loi, ou s'il fait partie d'une classe spéciale prévue et délimitée par elle (par exemple industries employant des matières périssables, ou ne travaillant qu'à certaines époques de l'année, etc.)

La distinction à établir peut parfois être fort délicate : C'est ainsi, par exemple, que le Tribunal de simple police de Méreville a déclaré qu'un établissement centralisant le lait produit dans les fermes avoisinantes pour l'expédier directement à Paris ne pouvait être considéré comme un établissement agricole, ni par conséquent se soustraire ainsi aux obligations imposées par la loi aux établissements industriels et commerciaux, parmi les

quels il fallait au contraire le ranger (1). De même, dans l'affaire Boisset, le Tribunal de simple police de Paris a décidé que les magasins de mode ne pouvaient, malgré les périodes de morte-saison ou de surproduction, être considérés comme des industries ne travaillant qu'a certaines époques de l'année, prévues par l'art. 6, p. 2 de la loi de 1906 et ayant comme telles le droit de suspendre le repos hebdomadaire quinze fois par an (2). Nous pouvons encore citer à ce sujet les arrêts Vabre, du 15 décembre 1906, sur la question de savoir si un réparateur loueur de bicyclettes peut bénéficier des dispositions de la loi visant les entreprises de transport (solution affirmative en ce qui concerne, bien entendu, uniquement la partie « location de bicyclettes » de son commerce) (3), et Bronique, du 14 novembre 1908 (4), sur le fait de savoir si les buffets de gare doivent être compris dans la catégorie des établissements d'alimentation, ou si, et en quelque sorte d'après l'adage *accessorium se quitur principale,* ils ne doivent pas plutôt être assimilés aux entreprises de transport auxquels ils se rattachent (solution négative) (5).

(1) Trib. simp. pol. de Méreville, 8 janvier 1907 : Affaire Blot, D. 1907, 5, 56.

(2) Trib. simp. pol. de Paris, 9 février 1907, D. 1907, 5, 23.

(3) Trib. simp. pol. Orléans, D. 1907, 2, 48, S. 1907, 2, 148.

(4) Cass. crim., D. 1909, 1, 384, S. 1909, 1, 168.

(5) Les Trib. de simp. pol. de Reims, affaire *Bronique*, 13 janvier 1908, D. 5, 43, et de Quimper, affaire *Gourdon*, 15 janvier 1908, D. 1908, 5, 43, s'étaient prononcés pour l'affirmative.

De nombreuses professions ont aussi donné lieu à des difficultés provenant souvent du manque de précision de ces termes de la loi, assurément beaucoup trop généraux, « établissements industriels et commerciaux ».

Les tribunaux ont, par exemple, décidé, et en cela ils ont fait preuve d'une très exacte compréhension de la loi, qu'elle devait s'appliquer aux garçons de café (Fontaine, 3 n. 1906) (1), aux garçons d'hôtel (Brûlé, 5 juil. 1907 (2), et Pouchard, 2 f. 1907, D. 1907, 1, 307), aux cochers de fiacre (Blache, 2 mars 1907) (3), aux employés de tramways (Rouchette, 17 mai 1907, Crim., D. 1, 317, 1908, S. 1908, 1, 381), aux porteuses de pain (Delalande, 21 févr. 1907); il était possible d'hésiter sur ce sujet, car les porteuses de pain ne sont soumises qu'à un travail d'une grande demi-journée, de 5 heures à midi; mais, il est vrai, durant ces sept heures de travail l'effort fourni est très pénible et il est donc naturel de donner le repos hebdomadaire à cette catégorie de travailleuses (4). De même, ils ont décidé de soustraire au régime de la loi, les domestiques (Affaires Caillaud, 15 déc. (5), et Aubonnet, 29 déc. 1906) (6) attachés exclusivement au service du patron; les employés d'octroi, même sous le régime de la ferme

(1) Trib. simp. pol. Lille, D. 1906, 1, 375, S. 1907, 2, 52.

(2) Cass. Crim., 1907, 1, 5, 36; D. 1907, 1, 307.

(3) Cass. Crim. Paris, D. 1907, 5, 23, S. 1907, 2, 221.

(4) Trib. simp. pol. Paris, D. 1907, 5, 23.

(5) Trib. simp. pol. Lille, D. 1907, 5, 23.

(6) Trib. simp. pol. Paris, D. 1907, 5, 23.

Blanc et Revouy-Canussan (23 juin 1910, car ils doivent être plutôt assimilés aux employés de l'Etat qu'à ceux des établissements industriels et commerciaux (1) ; les employés des entreprises de transport par eau (Affaire Hœfkens et Bulcke-Vayron et Cie, 18 janv. 1908 ; Crim., D. 1908, 5, 48, S. 1908, 1, 374). La Cour a même excepté de cette loi, solution beaucoup plus vivement discutée et qui constitue même à nos yeux une fausse application de la loi, les employés dans les bureaux d'une Compagnie d'ASSURANCE MUTUELLE (Matras, 14 mars 1908) (2). Il est même intéressant de signaler cette décision, car elle est une preuve de la rigueur exagérée avec laquelle la Cour de Cassation s'est attachée à suivre les termes de la loi, L'art. 1er de la loi du 13 juillet 1906 institue le repos hebdomadaire pour les employés et ouvriers occupés « dans un établissement industriel ou commercial ou dans ses dépendances ». La Cour de Cassation s'est basée sur le caractère des sociétés d'assurances mutuelles, que l'on considère ordinairement comme des sociétés civiles pour refuser aux employés qui travaillent dans leurs bureaux, le droit au repos du dimanche. M. Léon Lacour, dans la note placée sous cet arrêt, a fort bien démontré que les mots « établissement industriel ou commercial » n'avaient été choisis que pour marquer nettement que la loi ne visait pas les établissements

(1) Trib. simp. pol. Orange, D. 1911, 5, 3.

(2) Crim., D. 1909, 1, 401, note Lacour, S. 1909, 1, 115.

agricoles ; et il résulte des travaux préparatoires que les employés de bureaux (exception faite pour ceux qui travaillent dans les études) devaient être compris dans le régime de la loi. « Les employés de bureaux sont compris dans le texte », disait M. Poirrier au Sénat le 29 juin 1906, il est donc bien certain que l'intention du législateur ne pouvait donner lieu au moindre doute.

L'application stricte de la doctrine de la Cour de Cassation devait créer entre les différentes catégories d'employés de bureaux des inégalités choquantes. Un seul exemple suffira à montrer l'absurdité des résultats auxquels on aboutissait. Les Compagnies d'assurances à prime fixe, formées en vue de réaliser des bénéfices, sont et doivent être considérées comme des sociétés commerciales. Or, les établissements commerciaux sont soumis à la loi de 1906, et la jurisprudence a décidé, dans un cas assez voisin du nôtre, qu'il fallait en faire l'application aux employés de banque (Arrêt Delphin, 6 juillet 1907) (1). Par conséquent, les employés des Compagnies d'assurances à prime fixe devront donc jouir du repos hebdomadaire, tandis que les employés des Compagnies d'assurance mutuelle, astreints au même travail, placés dans des conditions souvent presque identiques, se verraient refuser ce droit au repos !

(1) *Crim.*, *S.* 1907, 1, 481.

2° Du Personnel employé dans les Etablissements industriels ou commerciaux

Nous en arrivons par là à l'étude des difficultés (étude déja amorcée dans le chapitre précédent) soulevées par l'emploi du personnel d'extra et du personnel de famille, et par la détermination si délicate de la qualité de gérant ou d'associé.

1° De l'emploi du personnel d'extra

Nous ne reviendrons pas ici sur la définition de ce que l'on entend par cette expression « personnel d'extra ». Nous en avons suffisamment déterminé le sens lors de de l'étude de la circulaire ministérielle qui en prohibait l'emploi, comme constituant un roulement déguisé. Malgré la condamnation formelle de cette pratique, de très nombreux commerçants avaient continué à en user. Ceux qui s'étaient soumis sans murmurer à cette interprétation protestèrent en voyant des concurrents, plus hardis qu'eux, et désireux d'être fixés sur leurs droits, arriver, par ce procédé, à faire fonctionner leur établissement le dimanche. Les poursuites exercées ne tardèrent pas à amener devant les tribunaux les prétendus contrevenants, et, il est intéressant de le remarquer, les trois tribunaux de Roanne, de Rochefort et de

Saumur, devant lesquels la question se posa à l'origine, déclarèrent qu'il n'y avait pas là une infraction à la loi, et, d'un commun accord, relaxèrent les prévenus des fins de la poursuite. C'est en cet état que ces affaires furent portées devant la Cour de Cassation, qui cassa ces trois jugements comme faisant une fausse application des articles 1 et 2 de la loi, en déclarant que l'*emploi habituel* d'un *personnel* d'extra était une infraction aux dispositions sus-énoncées (Arrêts Daviau-Raynal et Martin-Sabin, du 19 janvier 1907 (1), Bretagne, du 2 février 1907) (2). Il est évident qu'une des raisons dominantes qui ont inspiré ces décisions, a été de respecter les instructions émises dans les circulaires ministérielles, et l'on pourrait, à juste titre, prétendre que la liberté d'examen de la Cour de Cassation a pu en souffrir quelque peu. Mais il paraît très licite de penser que la Cour a eu en même temps le désir, plus louable d'ailleurs, d'assurer la protection complète de l'ouvrier, au delà même des termes dans lesquels la loi l'avait réalisée.

Il nous faut maintenant étudier au moyen de quelle argumentation la Cour suprême est arrivée à justifier ces solutions, et il nous sera aisé à en démontrer tous les vices. D'après elle, on pourrait résumer le principe de la loi en une interdiction et une injonction :

(1) Cass. Crim., 19 janvier 1907, S. 1907, 1, 103, D. 1907, 1, 105, note Lacour.

(2) S. 1907, 1, 202, note J.-A. Roux, D. 1907, 1, 105, note Lacour.

1° Interdiction d'employer un même ouvrier plus de six jours de suite ;

2° Injonction au patron de donner le repos à son personnel le dimanche.

Or, l'interprétation libérale des tribunaux de première instance donne satisfaction à la première de ces deux dispositions ; mais elle ne respecte pas la seconde, car le personnel de l'établissement ne se repose pas le dimanche.

Et c'est alors qu'une objection se présente :

Le patron qui emploie une équipe d'extras donne bien le repos le dimanche à son personnel, aux ouvriers qui ont travaillé toute la semaine, et la loi se trouve donc par là même respectée. La Cour de Cassation a prévu et refuté par avance cette objection en établissant une distinction entre deux hypothèses qui peuvent se présenter :

1° Le chef d'entreprise emploie chaque dimanche des ouvriers différents, une équipe de fortune destinée à assurer, ce jour-là, le fonctionnement normal de l'établissement et l'on ne saurait considérer ce procédé comme une infraction à la loi, car le personnel habituel se repose le dimanche, et cette équipe d'ouvriers, composée chaque dimanche d'une façon différente, recrutée tant bien que mal, ne saurait évidemment, d'après la Cour de Cassation, être qualifiée de personnel.

2° Le chef d'entreprise emploie une équipe pendant la semaine et, le dimanche, une autre équipe qui vient

relayer la première, mais composée, comme elle, d'ouvriers employés *habituellement* le dimanche chez le même chef d'entreprise. Nous nous trouvons donc en présence de deux *personnels*, celui de la semaine et celui du dimanche. Le patron obéit donc bien aux prescriptions de la loi en ce qui concerne le personnel de la semaine, mais il y contrevient nettement en ce qui concerne le personnel du dimanche. De plus, il y a dans cette alternance de deux personnels, l'un travaillant six jours par semaine, l'autre un seul, le dimanche ; un des traits caractéristiques du « roulement », mode de repos qui constitue « une organisation spéciale du repos et du travail », et ne peut être exercé qu'en raison d'une autorisation demandée et obtenue.

Il est aisé de démontrer tout d'abord le vice de cette argumentation théorique, car nous verrons plus loin que les résultats qu'elle a donné en pratique sont loin d'être satisfaisants.

Ce raisonnement repose : 1° Sur une erreur d'interprétation du but de la loi, erreur tellement manifeste qu'il est presque inutile d'y insister longuement et que nous allons essayer de la démontrer par l'absurde. Supposons, par exemple, que l'équipe du dimanche soit composée d'ouvriers qui ne travaillent que ce seul jour de la semaine : pourra-t-on soutenir raisonnablement que les six autres jours ne sont pas suffisants à réparer leurs forces ? On pourrait expliquer la décision de la Cour suprême par un motif d'ordre confessionnel, mais

nous avons vu que la loi avait soigneusement écarté de sa rédaction tout ce qui aurait pu donner lieu à une erreur de ce genre. Mais il peut en être autrement, et c'est bien le cas que la Cour de Cassation a visé dans toute cette théorie : les ouvriers et employés le dimanche auront en outre travaillé les autres jours de la semaine et ne jouiront donc pas le septième du repos qui leur est nécessaire. Et l'on pourrait concevoir ainsi un moyen aisé de tourner la loi : par exemple, deux établissements similaires, employant à peu près le même nombre d'ouvriers et qui s'arrangeraient entre eux pour échanger leurs équipes le dimanche. Cela est évidemment regrettable, mais nous avons essayé de le démontrer au cours de notre introduction, rien dans la loi n'a été fait pour proscrire ce genre de fraudes.

Il dépend, en effet, exclusivement de l'ouvrier de travailler ou de ne pas travailler le dimanche ; la seule défense contenue dans la loi s'adresse au patron et lui interdit d'employer dans son établissement, plus de six jours de suite, le même ouvrier ; mais la loi ne défends pas, et c'est cela que la Cour de cassation n'a pas su ou voulu voir, à cet ouvrier de travailler plus de six jours de suite ; de protéger l'ouvrier contre le patron, non contre lui-même : protection incomplète, protection insuffisante soit, mais qu'il n'appartient pas à une juridiction quelconque d'étendre au delà du but fixé par la loi.

2° Sur une erreur d'interprétation du mot *roulement*. Prenons un exemple simplifié autant qu'il est possible.

Deux ouvriers sont employés dans un même atelier. Pour ne pas être obligé de cesser le travail le dimanche, le patron donne congé à l'un d'eux seulement le dimanche, et à l'autre le lundi, et cela alternativement, chaque semaine. Voilà bien l'idée définie par le mot roulement. L'emploi d'un personnel d'extra, au contraire, est un procédé tout à fait spécial, et, à notre avis du moins, tout à fait différent. Cette alternance de deux équipes se relayant l'une l'autre, mais fournissant une somme de travail relativement égale (ce qui constitue un des traits caractéristiques du roulement) ne se retrouve plus ici où nous sommes en présence d'un personnel *habituel* travaillant les six jours de la semaine, suppléé le dimanche par quelques « extras ». Le véritable personnel de l'établissement ne travaille pas plus de six jours de suite et le repos lui est bien donné le dimanche, ainsi qu'il est prescrit. C'est là absolument tout ce qu'exige la loi, et c'est vouloir la compliquer à dessein que d'y chercher autre chose.

Quant au criterium de l'emploi *habituel* sur lequel la Cour s'est basée pour reconnaître l'existence d'un personnel (et l'existence de ce personnel a servi, nous l'avons vu, à justifier juridiquement cette prétendue infraction à la loi), il est facile d'en démontrer la faiblesse. On ne peut même se l'expliquer que si l'on considère qu'il a été forgé pour les besoins de la cause ; en

effet, au point de vue de la violation de la loi, quelle peut bien être la différence entre le fait pour le patron d'employer chaque dimanche un ouvrier différent ou de garder chaque dimanche le même ; il est facile de s'apercevoir que la Cour de Cassation n'a établi cette distinction que parce qu'elle voulait appliquer le mot « roulement » (qui se trouve dans la circulaire du 9 août 1906) par l'alternance de deux personnels, et qu'elle sentait combien il était difficile de qualifier de personnel un ouvrier employé accidentellement, et une fois par hasard, chez un patron.

Et d'ailleurs, à quel moment y aura-t-il « habitude » ? A partir de la troisième ou de la sixième fois, que l'emploi du même ouvrier aura été relevé chez le même patron ? Voilà qui rendra, en pratique, fort délicate la tâche des tribunaux, lorsque, au lieu de déclarer franchement la vérité, afin d'être fixés sur leurs droits, les patrons s'efforceront de tourner la loi ou, pour être plus exact, l'interprétation qu'en donne la Cour de Cassation.

Depuis les trois arrêts Daviau-Raynal, Martin-Sabin et Bretagne, nous n'avons pu en effet relever dans les recueils de jurisprudence, aucune condamnation pour des faits semblables, et cela ne résulte pas d'un revirement de jurisprudence, mais peut-être de l'adresse des délinquants et de la difficulté qu'il y a à prouver l'habitude. Nous ne trouvons dans les recueils de 1906 à 1911 que trois autres décisions, dont deux émanent de la Cour de

Cassation, et toutes trois prononcent le relaxe des prévenus. Les deux premières, du Tribunal de simple police de Marseille (affaire Jaumont, 25 juin 1908, D. 1909, 2, 271), de la Cour de Cassation (affaire Rolland, 14 novembre 1908, S. 1909, 1, 176), n'ont pu arriver à établir que les mêmes individus étaient employés habituellement le dimanche. Dans la troisième, également de la Cour de Cassation (Bozon-Verduraz, 29 mars 1907, D. 1908, 1, 21, S. 1907, 1, 247), le prévenu a pu faire la preuve que la vendeuse employée chez lui le dimanche n'était qu'une amie « venue pour donner un coup de main ».

Tels ont été les résultats pratiques d'une théorie si savamment élaborée, mais qui, si les idées de la Cour suprême n'ont pas varié sur ce point depuis 1908, repose sur une erreur d'interprétation, et du but, et des termes mêmes de la loi.

2° Les Employés ou Ouvriers, les Gérants, le Personnel de famille

Après avoir étudié les questions relatives à l'emploi d'un personnel d'extra, il nous faut maintenant essayer d'exposer le sens donné par la Cour à ces « mots employés et ouvriers », par opposition aux gérants ou associés, par exemple. Seuls, en effet, les employés ou ouvriers sont soumis à l'obligation du repos hebdoma-

daire par la loi de 1906, tandis que les associés et les gérants sont assimilés aux patrons de l'entreprise. Une question assez délicate est intervenue à ce sujet : dans laquelle de ces deux catégories sera-t-il possible de faire rentrer les membres de la famille employés par le patron ; faudra-t-il les assimiler aux chefs de l'entreprise ou les soumettre à l'obligation du repos comme les simples ouvriers ?

La Cour de Cassation n'a pas adopté sur ce point une ligne de conduite bien nette. La plupart des arrêts qu'elle a rendus sur ce sujet étendent d'une façon excessivement large le qualificatif d'employé ou ouvrier ; quelques autres, au contraire, semblent revenir sur ces premières décisions pour en modifier sensiblement la rigueur.

Le principe général que la Cour de Cassation a donné comme fondement à toute cette théorie est le suivant :

Toute personne, salariée ou non, effectuant le dimanche un travail dans un établissement industriel ou commercial, doit être considérée comme un employé ou ouvrier ; par conséquent, son emploi par un patron, hors des cas expressément prévus par la loi 1906, doit être considéré comme une infraction à ses principales dispositions.

C'est dans l'affaire Veuve Pouget (1) (Cass., 7 mars 1907) qu'elle a exprimé cette idée de la façon la plus

(1) D. 1907, 1, 303, n. Lacourt, S. 1907, 1, 64.

formelle. Elle déclare, en effet, en propres termes, dans cet arrêt, que « le patron doit le repos hebdomadaire à ses employés ou ouvriers, c'est à dire *à toute personne occupée par lui* à un travail concourant à l'objet de son entreprise industrielle ou commerciale, et que la loi ne *fait aucune distinction entre les ouvriers salariés* et ceux qui ne le sont pas ».

A notre avis, le salaire est au contraire un criterium très sûr de la qualité d'ouvrier, ou, pour être plus exact, l'absence de salaire peut indiquer d'une façon claire, que l'on ne se trouve pas en présence d'un ouvrier. Telles étaient d'ailleurs les idées exprimées à propos de cette affaire Veuve Pouget dans un arrêt du Tribunal de Tourcoing.

« Il résulte », disait à peu près l'arrêt, « de l'ensemble de la loi du 13 juillet 1906 qu'elle ne concerne que des personnes entre lesquelles il est intervenu un louage de service. »

Or, peut-il y avoir louage de services entre un patron et un ouvrier (nous ne nous occupons ici que des adultes, car le contrat d'apprentissage n'accorde souvent aucune rémunération à l'enfant désireux d'apprendre le métier) sans un effort fourni par l'ouvrier et un salaire correspondant à cet effort donné par le patron ?

Le principe posé par la Cour de Cassation était d'ailleurs beaucoup trop rigoureux, et comportait un grand nombre d'exceptions, dont quelques-unes étaient prévues par la loi de 1906 elle-même.

C'est ainsi qu'il convient de soustraire au régime de la loi les associés, et la Cour de Cassation a consacré cette solution par les arrêts *Schnerf* du 2 février 1907 (1) et *Bézelin* (2) du 4 mai 1907. Mais il faut pour cela qu'il y ait une association véritable et non une société en participation, par exemple, où l'employé, bien que touchant un tant pour cent sur les bénéfices, n'en demeure pas moins pour cela sous la dépendance du patron (Affaire Forasté) (3). Il est en effet de toute évidence que deux associés sont, vis-à-vis l'un de l'autre, deux patrons, et que si l'un d'eux assure le fonctionnement de l'établissement le dimanche il n'est pas possible d'en conclure qu'il est employé par l'autre.

La seconde exception concerne les gérants ou directeurs et elle est moins aisée à saisir au premier abord. Nous la retrouvons formulée et expliquée dans les arrêts Lafarge (4), Société anonyme des Docks rémois (5), Dian (6), Cazot (7), etc. On pourrait croire que ces gérants rentrent dans la catégorie des ouvriers et employés; en effet, on retrouve bien dans leurs rapports avec les patrons, dont ils sont les subordonnés, l'existence d'un

(1) Cass. Crim., D. 1907, 1, 109.

(2) Cass. Crim., D. 1908, 1, 318, S. 1908, 1, 304.

(3) Cass. Crim., 4 mai 1907, D. 1908, 1, 318, S. 1908, 1, 304.

(4) Cass. Crim., 19 janvier 1907, D. 1907, 1, 107, S. 1907, 1, 107.

(5) Cass. Crim., 7 juin 1907, D. 1907, 1, 318, S. 1907, 1, 524.

(6) Cass. Crim., 8 juin 1907, D. 1907, 1, 318, S. 1907, 1. 524.

(7) Cass. Crim., 2 févr. 1907, D. 1907, 1. 109.

louage de service ; mais l'art. 13 de la loi de 1906 contient une disposition qui en fait une classe à part et qui les rapproche même bien plutôt des patrons que des ouvriers. Ils sont, en effet, comme ceux-ci, frappés d'une amende lorsqu'ils contreviennent aux prescriptions de la loi en faisant travailler le dimanche le personnel placé sous leurs ordres. La qualité de gérant se reconnaîtra d'après des circonstances de fait qui varient selon les affaires, ce sera le plus souvent comme dans les affaires Lafarge, Société des Docks rémois, Dian, par exemple le fait d'administrer librement une succursale, mais toute autre clause du contrat pourra également servir de preuve (1).

La troisième exception est faite en faveur de la femme et des enfants du patron (2); l'arrêt « Veuve Pouget » dit expressément en terminant « qu'il résulte, tant des art. 1 et 2 précités que de l'art. 18 et de sa référence à la loi du 2 novembre 1892, qu'il n'est fait d'exception qu'en faveur de la *femme, des enfants et des pupilles* du patron ». Pour comprendre cette disposition il est nécessaire d'expliquer dans quelles conditions a été rendu l'arrêt suivant : On avait dressé procès-verbal à une marchande de parapluies employant sa nièce le dimanche à servir avec elle les clients. Le Tribunal de

(1) Dans l'arrêt Dalby, 6 mai 1910, *Bulletin Off. Travail*, 1911, p. 44, la Cour a décidé qu'un co-gérant sans liberté ou capacité commerciale devait jouir du repos.

(2) Arrêt Veuve Pouget, 7 mars 1907, 1, 305.

Tourcoing avait prononcé le relaxe, motifs pris de ce qu'il n'existait aucun contrat de louage de travail entre la tante et la nièce, mais que, bien au contraire, cette jeune fille, âgée de 23 ans, habitait chez sa tante depuis l'âge de 14 ans *et était considérée comme de la famille sans avoir jamais touché de salaires.* La Cour, saisie de l'affaire, cassa le jugement, et déclara qu'il n'y avait pas lieu de distinguer si l'employé faisait ou non partie de la famille du patron, et que la loi lui demeurait applicable dans ce dernier cas. C'était là, on le voit la consécration des idées émises dans la circulaire ministérielle du 30 novembre 1906.

Mais, ainsi formulée, cette théorie aurait été beaucoup trop rigoureuse. La circulaire du Ministre avait d'ailleurs introduit une exception formelle pour la femme et les enfants du patron. Un des buts principaux de la loi a été, comme l'a fait remarquer M. Lacour (1), de favoriser la vie de famille, de la rendre possible pour l'ouvrier, mais non de l'interdire au patron, et c'était arriver à ce résultat que d'appliquer sans réserves le régime de la loi à sa famille.

La Cour de Cassation a senti aussi vivement la nécessité de faire cette exception et elle a essayé de lui trouver une base juridique dans le renvoi fait par l'art. 18 de la loi de 1906 à la loi de 1892 sur le travail des femmes et des enfants dans l'industrie. Elle rechercha dans

(1) Note du Dalloz sous l'arrêt Veuve Pouget, D. 1907, I, 305.

cette loi la définition de la famille donnée par l'art. 1er, § 3 de la loi du 2 novembre 1892, exceptant de ses dispositions « les travaux effectués dans les établissements où ne sont employés que les membres de la famille, sous l'autorité soit du père, soit de la mère, soit du tuteur ». Il est très probable que les rédacteurs de la loi n'ont pas songé à établir cette distinction entre les membres de la famille du patron. De plus, ainsi que le fait remarquer M. Lacour, si l'on appliquait strictement l'analogie sur laquelle est basé l'arrêt, il faudrait en suivre les conséquences logiques et décider que les enfants ou pupilles, travaillant avec leurs parents ou tuteurs, ne doivent être mis en dehors du régime de la loi de 1906 que lorsqu'ils sont employés seuls ; au cas contraire, qui est le plus fréquent, où ils travaillent avec d'autres ouvriers, ils doivent tout, comme les adultes, bénéficier du repos hebdomadaire. La Cour de Cassation aurait donc, en les exceptant d'une manière absolue, fait une application trop large et d'ailleurs assez inexacte du rapprochement qu'elle a été chercher si loin.

La thèse qu'elle a soutenue n'était donc pas conforme aux principes juridiques, et les résultats pratiques qu'elle a eu ont été assez fâcheux dans des cas où, comme dans l'espèce qui nous occupe, il y avait toutes les raisons possibles d'assimiler la parente de la patronne de l'établissement à son enfant propre.

Dans quelques arrêts cependant, il convient de

signaler des tendances plus libérales et très éloignées du principe général et absolu posé dans les premières décisions. Dans les affaires Lévy (1) et Wolff et Marx (2) nous en trouvons une manifestation évidente : la Cour de Cassation déclare en effet dans ces deux arrêts que la femme d'un gérant n'est pas une ouvrière ou employée au sens de la loi de 1906. C'est là une contradiction flagrante avec la solution donnée dans l'affaire Veuve Pouget que nous venons de discuter : il semble au premier abord que la nièce d'un patron, surtout dans les conditions exposées plus haut, peut être bien plus difficilement rangée dans la catégorie des ouvrières ou employées que la femme d'un gérant salarié, et bien que « libre dans son magasin », demeurant cependant le subordonné du patron. Ce ne sont d'ailleurs point les deux solutions des affaires Lévy et Wolff et Marx que nous avons l'intention de critiquer, car elles semblent très juridiques ; le gérant est assimilé au patron dans certaines circonstances par la loi elle-même ; or, la femme du patron est et doit être considérée comme son associée ; on ne verrait pas les raisons qui tendraient à faire refuser cette qualité à la femme du gérant.

Dans l'affaire Bozon-Verduraz (3)(déjà citées à propos du personnel d'extra), la Cour décida qu'une amie, venue

(1) Cass. Crim., 19 janvier 1907, D. 1907, 1, 107, note Lacour.

(2) Cass. Crim., 2 février 1907, D. 1907, 1, 107, note Lacour, S. 1907, 1, 246.

(3) 29 mars 1907, D. 1908, 1, 21, note Lacour, S. 1907, 1, 247.

« pour donner un coup de main » le dimanche, ne pouvait pas être considérée comme une employée. Il est évident que l'on ne peut tirer argument de la loi de 1906 pour empêcher une personne de prêter à un commerçant un concours gracieux et volontaire, mais on ne peut d'avantage concilier cette décision avec les principes développés dans l'arrêt Veuve Pouget, suivant lesquels il n'y a aucune distinction à faire entre les personnes salariées et celles qui ne le sont pas, qui doivent être également soumises au régime de la loi. La décision que nous venons de signaler marque donc, à n'en pas douter, un recul de la Cour de Cassation, qui a senti et désiré éviter l'absurdité à laquelle devait infailliblement la conduire à l'application rigoureuse et absolue de ses principes. Quinze jours, à peine, avaient séparé les deux décisions entre lesquelles on peut remarquer une si notable différence d'interprétation, et, sur ce point spécial, la Cour se trouvait déjà amenée, par la force des choses, à adoucir notablement la sévérité de ses solutions premières.

3° Travaux exécutés le dimanche et constituant une infraction à la loi

Nous nous sommes occupés successivement des entreprises soumises au régime de la loi et du personnel à qui l'on doit donner le repos hebdomadaire. Nous en arrivons ainsi tout naturellement (et ce point ne nous

retiendra que fort peu d'instants) à la question de savoir comment la Cour de Cassation a appliqué la loi, relativement aux travaux exécutés le dimanche dans ces établissements industriels et commerciaux visés par elle.

Quelques arrêts seulement se rapportent à cette question, mais ils suffisent à nous montrer que, là comme ailleurs, la Cour de Cassation a fait une application très rigoureuse des termes de la loi.

Dans l'affaire Vicq, du 6 juillet 1907 (1), la Cour a décidé que tout travail, si minime soit-il, doit être considéré comme une infraction à la loi et relevé comme tel avec le plus grand soin : il s'agissait, dans l'espèce, de deux garçons coiffeurs, qui avaient été employés le matin du dimanche à nettoyer le salon de l'établissement.

De même dans l'arrêt « Epoux Cordier », du 21 mai 1909 (S. 1910, 1, 336), la Cour a décidé que l'on ne devait pas, dans l'application des infractions de la loi de 1906, user de la *moindre tolérance*, en faveur des habitudes locales par exemple. Il s'agissait dans cette affaire de deux garçons bouchers, trouvés au travail à une heure de l'après-midi, alors que le patron devait leur donner le repos le dimanche après-midi.

Nous n'avons, d'ailleurs, pas l'intention de critiquer ces solutions, qui font une application sévère mais fort

(1) Cass. Crim., D. 1909, 1, 406.

exacte des termes de la loi, il importait cependant de les citer ici, car elles sont encore une preuve du parti pris de rigueur, avec lequel la Cour a appliqué la loi et que nous retrouvons dans la plupart de ces décisions, et notamment dans la façon dont les infractions ont été poursuivies et réprimées ; ce qui va nous retenir maintenant beaucoup plus longuement.

4° Du caractère suspensif du Recours au Conseil d'Etat

Nous allons à ce propos avoir à examiner et à discuter la doctrine que la Cour de Cassation a essayé de faire triompher et qui, relative à des questions d'un intérêt pratique encore plus grand que celles précédemment exposées, a soulevé dans tous les milieux les protestations les plus énergiques. Ici encore c'est pour avoir suivi, sans essayer de les contrôler, les théories émises par le Gouvernement, que la Cour Suprême a vu condamner par l'opinion publique, puis par le Parlement, l'application qu'elle en avait faite.

Nous avons déjà rencontré cette question dans l'examen de l'interprétation gouvernementale de la loi et résumé les idées émises à ce sujet par le Ministre du Travail, et consacrées par la Cour de Cassation dans

les arrêts Godard (1), Cauvin (2) et Izouard (3). L'arrêt Godard est, à vrai dire, le seul qui rentre véritablement dans la rubrique de cette division. Les deux autres, en effet ne se rapportent point au caractère suspensif du recours au Conseil d'Etat, car, dans ces deux espèces, c'est, pendant la demande d'autorisation adressée au préfet, que la question s'est posée de savoir si le commerçant qui l'avait adressée avait, en attendant la réponse, le droit d'exercer la dérogation qu'il sollicitait. Dans l'arrêt Godard, au contraire, c'est après le refus du préfet et pendant le délai où le Conseil d'Etat est appelé à statuer, que le commerçant à prétendu continuer à exercer la dérogation. La Cour de Cassation donna pour ces trois espèces la même solution, en repoussant ces prétentions. Dans l'affaire Godard il s'agissait d'un négociant de Bergerac qui avait sollicité du préfet l'autorisation de donner le repos hebdomadaire par roulement : sa demande rejetée, Godard déféra cet arrêté au Conseil d'Etat, et, se basant sur le caractère suspensif du recours, crut possible de continuer à agir comme si l'arrêté n'existait pas, et de continuer à user *du droit* que la loi reconnaît à tout chef d'entreprise d'exercer cette dérogation en précence de certaines conditions, dont il prétendait pouvoir faire la preuve. Traduit devant

(1) 18 janvier 1907, D. 1907, 1, 153, note Lacour, S. 1907, 1, 109, note anonyme.

(2) 24 janvier 1907, D. 1, 153, note Lacour.

(3) *Ibid.*

le Tribunal de simple police de Bergerac pour avoir contrevenu à l'art. 2 § 1er de la loi, qui prescrit que le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche, les considérations qu'il invoquait furent admises et le Tribunal le relaxa purement et simplement des fins de la poursuite. La Cour cassa l'arrêt pour ces motifs que « le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche et qu'il ne peut être dérogé à cette règle que lorsque l'autorisation a été *demandée et obtenue* ; que Godard, n'ayant pas été autorisé, aux dates des faits à lui imputés, à donner à ses employées le repos par roulement, a enfreint l'injonction de la loi en les occupant le dimanche ; que si, aux termes de l'art. 9, le recours formé contre l'arrêté du préfet en suspend l'exécution, cet effet suspensif *n'affecte que cet arrêté*, en produisant, selon les circonstances, les conséquences qu'il comporte et *qu'il ne saurait, en aucun cas, faire échec à l'application immédiate de l'art. 2 § 1er de la loi* ».

Cette jurisprudence a obtenu l'approbation de plusieurs auteurs qui ont essayé de la justifier. La note anonyme du Sirey (1) insiste sur ce point que le recours suspensif ne s'applique qu'à l'arrêté du préfet, dont il suspend l'exécution, et non à la loi qui doit continuer à s'appliquer comme s'il n'avait jamais existé. Quel peut être, si l'on adopte cette interprétation, le sens de la disposition de l'art. 9 ? C'est en faire trop bon marché

(1) Sous l'arrêt Godard, S. 1907, 1, 109.

que de passer outre sans s'en préoccuper davantage, alors qu'il est possible, à notre avis, de l'expliquer d'une façon fort simple.

Il est certain que ce membre de phrase n'a pas été commenté, ni développé comme il aurait pu l'être ; lors des travaux préparatoires il n'a jamais donné lieu à aucune discussion : aussi faut-il pour le comprendre l'appliquer simplement, et ne pas chercher à en dénaturer le sens par des complications inutiles.

L'art. 9 déclare en propres termes que le recours est *suspensif*. C'est une dérogation formelle aux principes fondamentaux de la procédure administrative. D'après l'art. 3 du décret du 3 juillet 1806 et l'art. 24 de la loi du 24 juin 1872, le recours au Conseil d'Etat contre une décision administrative n'est jamais suspensif. Lorsqu'il est nécessaire de surseoir à l'exécution d'une décision de ce genre, c'est au Conseil d'Etat même qu'il appartient de statuer sur les conclusions de sursis prises devant lui, et il faut toujours un arrêt spécial pour accorder ce sursis (1). La loi de 1906 renverse donc sur ce point le système établi, et le sursis existe donc de plein droit. Or, dans le cas qui nous occupe, la décision dont il s'agit de suspendre l'exécution, c'est l'arrêté du préfet, qui peut être rendu dans deux sens différents :

1° Le préfet a refusé d'accorder la dérogation. Le chef d'entreprise qui l'a sollicitée défère cet arrêté au Conseil

(1) V. Laferrière : *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, T. 1, p. 334.

d'Etat ; il ne pourra donc pas pendant le délai de recours être poursuivi comme contrevenant à la loi. La situation n'est pas encore réglée, et c'est seulement lorsque le Conseil d'Etat aura statué, que l'on saura si, en exerçant ainsi la dérogation, il faisait usage de son droit (droit qui lui est reconnu lorsqu'il se trouve dans certaines conditions prévues par la loi) ou s'il commettait une violation de la loi, auquel cas, tous ceux à qui cette concurrence déloyale aurait pu nuire seraient en droit de réclamer de lui des dommages-intérêts en réparation du préjudice.

2° Le préfet aura accordé la dérogation. Le recours contre cette décision sera moins fréquent, mais on en trouve cependant bien des exemples : (Affaires : Chambre syndicale des patrons coiffeurs et des ouvriers coiffeurs de Versailles, Association des employés de commerce d'Alais du 8 mars 1907 (Arr. Lebon, 1907, p. 245), Union syndicale des employés de commerce de Vierzon du 22 mars 1907, Syndicat des employés de commerce de Perpignan (même date, Arr. Lebon), Chambre syndicale des employés de la Ville de Reims du 12 juillet 1907 (Arr. Lebon, 1907, p. 681), Syndicat des employés de la Ville de Nîmes du 8 mai 1908 (Arr. Lebon, 1908, p. 496), Syndicat des employés de commerce et de l'industrie de la région du Nord du 10 juillet 1908 (Arr. Lebon, 1908, p. 767), Association syndicale des ouvriers coiffeurs de Rouen du 27 novembre 1908 (Arr. Lebon, 1908, p. 985), etc. Dans tous les cas que nous avons

cités ce sont des associations ou des syndicats qui demandent l'annulation de l'autorisation irrégulière d'une dérogation. Il faudra donc, dans ce cas, comme dans le précédent, suspendre la décision du préfet, et le patron ne pourra point faire usage de l'autorisation obtenue, et ainsi attaquée, pour exercer cette dérogation.

C'est à peu près dans ce sens que statuait le jugement du 17 novembre 1906, du Tribunal de Bergerac, dans l'affaire Godard (S. 1907, 1, 109). « Le recours formé par M. Godard est suspensif, dit l'art. 9 de la loi susdite. S'il est suspensif, c'est que l'effet de l'arrêté préfectoral est suspendu jusqu'à la décision que prendra le Conseil d'Etat. Si cette décision est favorable à la demande de M. Godard, l'arrêté préfectoral sera annulé ; il n'aura pas eu d'existence légale. Et comment alors M. Godard aurait-il pu commettre une contravention à un arrêté qui n'existe pas. Si, au contraire, la décision est défavorable à M. Godard, l'arrêté préfectoral reprendra son effet, mais ce n'est qu'à partir du jour où cette décision aura été notifiée à M. Godard que celui-ci pourra seulement commettre une contravention en continuant le roulement qui ne lui a pas été permis. »

Nous avons vu que la Cour cassa ce jugement, en déclarant que l'effet suspensif du recours ne pouvait faire échec à l'application de l'art. 2 de la loi.

Dans son étude sur « la loi sur le repos hebdomadaire devant le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation » (1),

(1) *Questions pratiques de législation ouvrière*, 1908.

M. Roger Bonnard a fort bien fait ressortir le vice de cette argumentation exposée plus haut dans ses détails.

La Cour de Cassation a commis une véritable imprudence en cherchant à étayer la théorie du Gouvernement par des arguments de texte. En effet, l'art. 2 est la règle générale qui s'applique avant toute demande d'autorisation, quel qu'en soit le succès, avant toute décision administrative ; l'art. 9, au contraire, est une *exception à cette règle*, son rôle commence lorsque le recours est introduit et que le Conseil d'Etat n'a pas encore statué ; ce qui est précisément le cas où nous nous plaçons.

La règle générale posée dans l'article 2 souffre en effet une quantité considérable d'exceptions de toute nature, et l'article 9, par sa position, par son sens même, ne peut être interprété raisonnablement, qu'à la condition de le faire rentrer dans cette classe. L'interprétation de la Cour Suprême détruit, en effet, entièrement la portée de cette disposition ; elle tranche la question qui lui est posée comme si l'article 9 n'existait pas. En effet, si la loi n'avait pas pris la peine de s'expliquer sur ce point, les choses se passeraient d'une façon fort différente : un commerçant, par exemple, croit avoir le droit d'exercer une dérogation ; il sollicite l'autorisation du préfet ; si celui-ci la lui refuse, il pourra porter la question devant Conseil d'Etat ; mais il devra, en attendant la décision, se conformer à l'arrêté préfectoral. C'est justement ce résultat que la loi a voulu éviter, en déclarant que le

recours serait *suspensif*. La Cour de Cassation devait être amenée par cette erreur primitive à des solutions encore plus rigoureuses.

Par un arrêt du 24 janvier 1907 (1), en effet, elle déclarait rendu en violation de la loi un jugement déclarant surseoir à statuer « jusqu'après la décision préfectorale à intervenir, et la signification faite à l'intérsssé. »

Le 15 novembre 1906, une dame Yzouard, tenant un bazar rue de Noailles, à Marseille, était poursuivie pour avoir fait travailler six employés le dimanche dans ledit magasin. Le Tribunal de simple police s'en rapportant aux conclusions de Me Nathau, avocat de Madame Yzouard, déclarait surseoir aux jugements jusqu'après la décision que le préfet devait prendre au sujet de la la demande qu'elle lui avait adressée. L'arrêt était en tous points conforme au texte même et aux intentions du législateur. La loi, disait-il, distingue entre les établissements dont le repos hebdomadaire gêne le fonctionnement et ceux qui peuvent le donner sans inconvénient. C'est pour ces derniers que la loi prescrit le repos dominical. Pour les autres, elle leur donne l'option entre quatre systèmes, dans le double intérêt du commerce et du public; on ne saurait donc les astreindre au repos hebdomadaire durant la période souvent très longue de l'instruction. La loi leur permet de déférer au Conseil d'Etat l'arrêté préfectoral qui repousse leur

(1) D. 1907, 1, 156, n. Lacour.

prétention, et ce recours est déclaré suspensif, à plus forte raison, celui qui n'a pas encore obtenu cette autorisation, et qui estime qu'il est dans un des cas prévus par la loi, doit-il pouvoir organiser dans son établissement le mode de repos auquel il croit avoir droit.

La Cour de Cassation n'admit pas ces considérations pourtant éminemment juridiques, et se basant sur le système émis par elle dans les arrêts précédents (c'est-à-dire, tirant son principal argument de l'article 2), système déjà discuté par nous plus haut, cassa l'arrêt du tribunal de Marseille. Et ce fut alors le tour du gouvernement d'adopter l'opinion émise par la Cour de Cassation. Par une circulaire du 4 février 1907 (1), le Garde des Sceaux signalait aux tribunaux cette décision, et leur recommandait de soumettre le plus tôt possible à l'examen de la juridiction compétente les procès-verbaux constatant des infractions à la loi. Il ajoutait en terminant : « Le Ministère Public devra prendre des réquisitions conformes à la théorie contenue dans l'arrêt de la Cour de Cassation sus-indiqué, et notamment *s'opposer à tous sursis* que les prévenus solliciteraient en invoquant abusivement les dispositions de l'article 9, § 2, de la la loi ».

Cette interprétation administrative et judiciaire souleva les protestations unanimes de ceux qui étaient soumis

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1907, p. 210.

au régime de la loi (1), et ces protestations trouvèrent un écho dans la doctrine et à la Chambre des Députés.

Nous avons vu que la thèse soutenue par la Cour de Cassation ne pouvait trouver dans aucun texte un appui sérieux et n'était pas justifiable en droit. Les résultats pratiqués qu'elle entraînait étaient également déplorables : La nécessité de fermer jusqu'à l'obtention de l'autorisation, c'était pour beaucoup d'établissements la faillite à brève échéance. Le dimanche était pour un grand nombre d'entre eux le meilleur jour de vente (pour les magasins de vente de produits alimentaires en particulier ; (nous insisterons ailleurs plus longuement sur ce sujet.) La nécessité s'imposait cruellement à eux où de renoncer à faire des affaires (et nous verrons dans l'étude des arrêts du Conseil d'Etat, combien est parfois forte ce jour-là, la proportion des recettes par rapport aux autres jours de semaine) ou de payer les amendes qui montait rapidement à un taux très élevé (V. les articles 13, 14, 15 et 16 de la loi), et ce déplorable état de choses pouvait se prolonger pendant fort longtemps. Le minimum de durée de la procédure en cas de recours au Conseil d'Etat était de trois mois, mais il était souvent dépassé. Mr Georges Berry, dans son discours du 1er mars 1907 à la Chambre, en donnait un exemple frappant, celui d'un commerçant, qui, après refus, re-

(1) n. Léon Lacour, sous l'arrêt Godard.

(2) D. 1907, 1, 156, n. Lacourt.

cours, enquête et contre-enquête, n'avait pu obtenir l'autorisation sollicitée qu'au bout de huit mois. Le Conseil d'Etat, en effet, nous le verrons plus loin, n'accorde pas directement l'autorisation ; il décide si les conditions de fait auxquelles est subordonné le droit du réquérant sont ou non remplies, et, dans le premier cas, renvoie, pour qu'il délivre lui-même cette autorisation, l'affaire au préfet quil'ayant déjà refusée une fois, peut ne pas mettre à l'accorder une hâte exagérée.

Par contre (et c'est là un des arguments pratiques qui ont le plus influé sur les décisions gouvernementales et judiciaires) il est possible pour un patron de mauvaise foi de solliciter l'une après l'autre toutes les dérogations prévues dans les cédules *a, b, c, d.* Il y en a quatre, et, à raison de trois mois de procédure par demande, il aura pendant douze mois le moyen de tourner la loi. M. Georges Berry y voyait un lent acheminement vers l'observation du repos hebdomadaire. Est-ce un bon régime pour s'habituer à respecter une loi que de commencer par la tourner de toutes les manières possibles ? Nous n'en sommes point aussi persuadés que M. Berry ; mais en admettant qu'il y ait là un inconvénient (et c'en est un réel à notre avis) (1), il est loin d'avoir la même gravité que ceux que nous avons mentionnés tout à l'heure. Notre système a donc l'avantage d'être conforme au texte de la

(1) Ce procédé a été quelquefois employé. V. les arrêts Lancel, par exemple : 28 juin 1907, Lebon, p. 617 ; 12 juillet 1907, p. 681, se basant successivement sur tous les moyens possibles.

loi et de ménager dans une large mesure la transition sans les heurts brutaux, sans les poursuites continuelles qu'entraînerait l'application de celui de la Cour de Cassation ; il est en même temps plus conforme aux intentions du législateur. Nous avons vu, en effet, dans l'introduction, qu'il y avait à l'origine, dans nos Chambres, tout un parti, qui, profondément imbu des théories individualistes, était d'avis que toute loi sur semblable matière était une entrave dangereuse à la liberté de l'industrie et du commerce. Nous avons vu aussi, que, lors du vote définitif de la loi il n'y avait eu à la Chambre qu'une seule voix contraire à l'adoption du projet contre 575 qui lui étaient favorables. Pour convaincre tout ce parti de l'utilité de la loi, il est évident qu'il a fallu user, non de la menace de faire jeter en prison tout citoyen récalcitrant, mais des promesses les plus conciliantes. L'idée seule d'une loi choquait, si libérale fut-elle : pour la faire accepter, les rapporteurs ont dû promettre la plus grande modération dans la manière dont on l'appliquerait. M. Georges Berry disait dans son rapport à la Chambre le 27 mars 1902 (Dalloz, 1906, 4, 105) : « C'est en donnant toutes facilités pour l'application de la loi qu'on rendra son application possible et qu'elle sera accueillie sans protestation. » M. Poirrier, le 21 février 1905, s'exprimait ainsi au Sénat, comparant le projet qu'il présentait à la loi de 1814 :

« On ne trouve rien de semblable dans la loi que nous proposons. Tous les établissements auront la *faculté de*

rester ouverts ou de fermer à leur volonté. Le principe de la loi de 1814 c'est l'obligation au repos. Celui de la loi que nous soumettons à vos délibérations, c'est la possibilité pour les ouvriers et employés de prendre un jour de repos par semaine (Dalloz, 1906, 4, 105, col. 2). »

M. Prévet, rapporteur au Sénat, prononçait ces paroles qui nous éclairent nettement sur les tendances duSénat :

« Le sentiment auquel votre Commission a obéi, c'est « le désir de donner à tous les travailleurs français, « patrons et ouvriers, le repos hebdomadaire et de les « acheminer vers le repos collectif du dimanche, mais « elle comprend la première, et vous comprenez tous, « que des règles trop étroites et trop absolues sont véri- « tablement bien dures pour le pays ; qu'il s'agit de « changer les habitudes du public et qu'il ne faut pas « faire trop bon marché de tous ces petits commerces « que nous pourrions ruiner en un jour. » Le Ministre du Commerce s'était engagé à se montrer bienveillant, tolérant même (c'était, il est vrai, avant le vote de la loi) : « La loi », disait-il, « prévoit des règlements d'administration publique dont la préparation nécessitera un certain temps. Ce n'est que lorsque ces règlements seront rendus et promulgués au *Journal officiel* que la loi sera réellement applicable. Les intéressés auront donc tout le temps nécessaire pour se préparer à l'application de la loi (1). » Il est inutile de commenter ces déclarations

(1) *Journal Officiel*, 20 juin 1906, Sénat, Déb. parl. 732.

recherchées à travers les travaux préparatoires, nous savons que les travaux préparatoires sont une mine précieuse, où viennent s'approvisionner d'arguments les défenseurs du pour aussi bien que ceux du contre, mais il nous semble cependant que, dans ce cas spécial, le nombre même des affirmations favorables à notre système que nous avons recueillies dans la bouche des orateurs de la Chambre et du Sénat, des ministres, de ceux-là mêmes en un mot qui ont fait la loi, montrent suffisamment combien était grand chez le législateur le désir de ne rien brusquer.

La Chambre, d'ailleurs, manifesta suffisamment, après l'apparition de cette jurisprudence et de la circulaire qui la confirmait, que si le Gouvernement ne tenait pas ses promesses, elle n'en persévèrerait pas moins dans son attitude primitive. De nombreuses interpellations furent discutées sur ce sujet durant le mois de mars 1907. M. Lafferre porta contre l'arbitraire des préfets une dénonciation en forme, en citant des faits dont nous trouverons plus loin l'énoncé, et il obtint l'approbation générale par la déclaration suivante :

« Il me sera peut-être permis de penser et de dire, que si la Chambre et le Sénat avaient été loyalement consultés sur l'opinion qu'ils avaient de la situation du commerçant postulant une dérogation ; si on avait demandé à la Chambre si, oui ou non, le commerçant pouvait faire l'essai immédiat dans son établissement de la dérogation demandée, au lieu de porter le bouleverse-

ment et le trouble dans ses affaires, en acceptant l'application intégrale de la loi avant l'arrêt du Conseil d'Etat, je suis convaincu que cette assemblée aurait adopté l'interprétation dont je parle et aurait permis aux commerçants de pratiquer immédiatement la dérogation dont ils n'avaient pas encore la confirmation (1) ».

Ces interpellations aboutissaient le 23 mars à l'ordre du jour suivant proposé par MM. Sarrien, Chastenet, etc. : « La Chambre, résolue à maintenir intacts les principes essentiels de la loi sur le repos hebdomadaire, confiante dans le Gouvernement pour en faire une application *largement libérale* et prenant acte de son engagement de proposer les modifications nécessaires à la loi en temps utile pour qu'elles puissent être discutées avant la fin de la présente session, passe à l'ordre du jour (2). » Cet ordre du jour fut adopté par 277 voix contre 61. La Chambre reconnaissait par là combien la rédaction de la loi était défectueuse; c'était justifier à la fois les incertitudes et les variations de l'interprétation qu'on en avait données et les protestations qu'elle avait soulevées.

Le 28 mars, M. Paul Beauregard posait au Garde des Sceaux une question relative aux amendes encourues par la loi. Il voulait faire préciser le sens de ces deux mots *largement libérale*. Il demandait, en outre, que,

(1) *J. O.*, Chambre, Déb. Parlem., 1er mars 1907.

(2) *J. O.*, Chambre, Débats Parlementaires, 23 mars 1907, p. 813.

avant les modifications promises, toutes poursuites soient suspendues, et qu'il soit également sursis au paiement des amendes en attendant une amnistie que la Chambre ne saurait manquer de voter.

Le Garde des Sceaux (1) s'engagea dans cette séance à lui donner satisfaction et, le lendemain 29 mars, il exécutait sa promesse en envoyant aux Procureurs généraux une circulaire (2) leur recommandant de surseoir à l'exercice des poursuites pour les infractions antérieures à la même date. C'était là, on le voit, suspendre l'exécution de la loi ; et même avec approbation de la Chambre, un acte de ce genre a un caratère si grave, qu'on a pu se demander avec raison s'il rentrait dans la légalité. Dans un article remarquable paru dans la

(1) Le Garde des Sceaux (alors M. Guyot-Dessaigne) avait tenu exactement le langage suivant :

« Je n'ai que quelques mots à répondre à la question que m'a posée M. Beauregard et je demande à la Chambre la permission de parler de ma place.

« Les considérations qu'il a invoquées tendent à démontrer que des mesures de clémence d'une part, et, d'autre part, l'absence de mesures d'exécution s'imposent à l'égard des personnes condamnées pour inobservation de la loi sur le repos hebdomadaire. Ces nécessités ne m'avaient pas échappé et n'avaient pas échappé au Gouvernement. Aussi suis-je absolument décidé à faire en sorte que le département des finances, car les mesures d'exécution sont de son ressort. ne poursuive pas l'exécution des jugements intervenus, et, d'autre part, de ce qui concerne le départ tement de la justice, à suspendre les procès-verbaux en cours ».

(2) Circulaire du 29 mars 1907. du Garde des Sceaux. (*Bulletin de l'Office du travail.*

Revue de Droit public (1) ; M. Barthélemy a examiné cette question justement à propos de cette déclaration et de cette circulaire du Ministre, et il paraît intéressant de donner ici une analyse sommaire de son raisonnement. Il combat tout d'abord l'idée un peu simpliste, et cependant assez courante, qui résume en ces deux formules le rôle de l'Etat : faire la loi, l'exécuter. Ce serait restreindre à l'excès le rôle du Gouvernement que de le borner à cette exécution fidèle et même presque automatique, il doit encore représenter et surtout administrer l'Etat. Et son administration est faite d'une série de décisions qu'aucune loi ne pourrait prévoir ; la loi, dans ce cas, ne fait que fixer l'étendue de ses pouvoirs, elle serait impuissante dans beaucoup de circonstances à lui indiquer la manière dont il doit les exercer. Il peut agir dans les limites que cette loi lui a tracées, mais il ne peut les dépasser, car la volonté du législateur prime la sienne, et, en principe (2), il ne doit jamais la violer.

Il peut, au contraire, et doit même parfois en suspendre l'application. C'est une théorie dont M. Barthélemy a senti lui-même le danger, et qu'il importe de ne pas exagérer, car elle aboutirait à faire dépendre l'applica-

(1) Barthélemy. Notes parlementaires. De la liberté du Gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application. (*Revue de Droit public*, 1907, p. 275 et suiv.)

(2) Nous disons en principe, car M. Barthélemy admet que le Gouvernement, « placé dans l'alternative de respecter la loi ou de sauver l'Etat en la violant », ne doit pas nécessairement se prononcer pour le respect de la loi, p. 302.

tion de la loi de la fantaisie du gouvernement. Elle ne doit pas être la règle de conduite, le principe général, mais l'exception, qui, judicieusement appliquée, peut éviter un danger également réel, celui de l'application mécanique de la loi. Il suffit pour cela de quelques ordres de service, comme dans le cas qui nous occupe, ordre par exemple aux inspecteurs du travail de ne pas relever les infractions à la loi dans tels cas, ou au ministère public de ne pas poursuivre, et voilà un point de la loi effacé mieux que par le droit de grâce qui est public et évoque une idée de faute commise et pardonnée. Ce procédé peut se rapprocher du droit d'abolition qui existe en Allemagne et qui consiste dans la décision de suspendre les poursuites contre un individu reconnu coupable.

Et cette pratique gouvernementale, nous la retrouvons un peu partout et sous tous les régimes. C'est un fait bien connu qu'en Angleterre, les lois ne sont souvent pas abrogées, mais qu'on les laisse pour ainsi dire mourir de vieillesse.

En Allemagne, M. Barthélemy déclare que l'on recommande souvent au ministère public de ne pas entreprendre de poursuites criminelles avant que la loi ne soit « passée dans les mœurs ».

En France, nous trouvons des cas nombreux où l'on a préféré ignorer par exemple l'existence de certaines associations irrégulièrement formées ; où certaines lois ont été tirées de l'oubli et ressuscitées après un laps

de temps fort considérable. C'est encore une application de ce principe signalé par lui, que M. Barthélemy relève dans la non exécution de certaines condamnations, (voir, par exemple, les cas de M. de Lesseps, en France, de M. Enrico Ferri, en Italie).

Mais là où nous nous séparons de cet auteur, c'est quand il s'agit de voir dans la décision qui est l'objet de cet article la suspension de l'application de la loi. A notre sens, au contraire, et nous avons essayé de le démontrer, l'interprétation qu'on en avait donnée était fausse, et c'était cette erreur sur laquelle le ministre est revenu en donnant à la loi son véritable sens, celui qu'on avait perdu trop longtemps de vue. Les condamnations prononcées par les tribunaux, malgré les dispositions formelles de l'article 9, constituaient au contraire une violation de la loi, et c'eut été la consacrer d'une manière effective, que d'en ordonner l'exécution.

Comme on a pu le voir, sur les points principaux où elle avait à statuer, la Cour de Cassation a donné de la loi une interprétation à la fois peu juridique et peu équitable. On aurait peut-être compris, au début, un excès d'indulgence de sa part, mais la rigueur dont elle a fait preuve a mécontenté le public, et les auteurs mêmes de la loi, qui ont condamné nettement et à tous les points de vue, en droit comme en pratique les théories émises par elle. Que des ministres chargés de faire exécuter la loi et qui savent qu'on les rendra responsables de tous les désordres qu'entraînera son application, essaient, à

tort ou à raison, de prévenir les troubles posssibles par des décisions pleines de sévérité, cela ne peut étonner personne.

Il en est autrement de la Cour de Cassation : si elle n'a pas, ainsi que cela existe dans certains pays, le pouvoir de déclarer la loi inconstitutionnelle, elle doit en résoudre les difficultés, non d'après les avis plus ou moins éclairés du gouvernement, mais en recherchant au delà des termes de la loi le but qu'elle vise et les intentions du législateur, en essayant de les concilier dans la plus large mesure avec les intérêts des justiciables. Nous allons voir qu'une autre juridiction à su remplir ce rôle, et le simple énoncé des résultats obtenus par elle, et si différents de ceux que nous venons d'exposer, rendra, bien que nous ne puissions à proprement parler établir de parallèle, notre jugement facile à porter.

III

LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

Nous allons maintenant étudier la jurisprudence du Conseil d'Etat et l'influence exercée par lui à propos de ces questions.

Nous verrons quel examen pénétrant il a fait de la loi afin de construire une théorie d'ensemble et de se tracer une ligne de conduite dont il n'a jamais dévié. Il est en effet frappant de voir avec quel soin, quel souci d'exactitude, le commissaire du gouvernement M. Romieu, a, dès les premiers recours portés devant le Conseil d'Etat, élaboré un système général, homogène, basé sur une étude minutieuse des travaux préparatoires et sur un commentaire fidèle des termes mêmes de la loi, système qui a permis de résoudre, par la suite, toutes les questions d'espèce qui se sont posées devant lui. C'est dans les conclusions Romieu (1), que nous aurons souvent à

(1) Arrêts du Conseil d'Etat, *1906*, 30 novembre 1906, p. 877 et 28 décembre 1906, p. 977.

citer ici, que nous trouverons résolues les difficultés auxquelles donnaient lieu l'application de la loi, mais seulement celles relatives à l'octroi des dérogations, puisque c'est toujours sous forme de recours contre les arrêtés des préfets qu'elles se sont présentées devant cette juridiction.

Nous examinerons successivement dans cette partie :

1° Les pouvoirs du Conseil d'Etat et la nature du recours porté devant lui ;

2° Quel est à Paris le fonctionnaire compétent pour accorder les dérogations ;

3° La loi du 13 juillet 1906 est-elle applicable avant la publication des règlements d'administration publique.

Et enfin les questions fondamentales de légalité des arrêtés préfectoraux quant à *la forme* et quant *au fond*, et la capacité des syndicats pour exercer ce recours contre les arrêtés.

I. — *Nature du recours au Conseil d'Etat*

Nous allons d'abord étudier une question qu'il est nécessaire de résoudre avant toute autre (et c'est en premier lieu que M. Romieu l'a développée dans ses conclusions), c'est celle des pouvoirs du Conseil d'Etat et de la nature des recours portés devant lui. En d'autres termes, le Conseil d'Etat peut-il décider d'après les circonstances de fait, variables selon chaque espèce, si

la dérogation doit, ou non, être accordée, et s'il décide dans ce sens, peut-il donner directement l'autorisation demandée ou doit-il simplement renvoyer l'affaire au préfet pour que celui-ci la tranche à nouveau.

La question sera la même en cas de recours tendant au retrait d'une autorisation ; il n'y a qu'à changer de mots.

1° Le Conseil d'Etat peut-il examiner au fond les recours portés devant lui ?

Ainsi que l'explique M. Romieu, cela revient à rechercher, si le requérant a droit à la dérogation qu'il demande, ou s'il sollicite une tolérance du préfet. En effet, s'il y a un droit de la part du requérant à obtenir l'autorisation, ce droit est basé sur la réunion de certaines circonstances de fait qu'il invoque en sa faveur, et, dans ce cas, lorsque le recours est basé sur ce fait qu'elles ont été méconnues par le préfet, le Conseil d'Etat devra examiner si ces circonstances existent réellement et si la preuve en est faite d'une manière suffisante.

S'il ne s'agissait au contraire que d'une simple tolérance, le Conseil d'Etat se bornerait à examiner si la procédure a été suivie et les formalités requises par la loi respectées par le préfet.

Il est évident, d'après la lecture de la loi, que l'on se trouve en présence d'un droit et non d'une simple tolé-

rance ; mais c'est une affirmation que nous avons déjà émises plusieurs fois et qu'il nous faut maintenant justifier: L'art. 2 nous a dit en effet : *Lorsqu'il sera établi* que le repos simultané le dimanche serait préjudiciable au public, etc.

Ce mot « établi » prouve bien qu'il s'agit de justifier l'existence d'un droit. Enfin, l'article 8, décidant qu'une dérogation accordée à un établissement ne pourra être refusée aux autres de la même ville s'adressant à la même clientèle et faisant le même genre d'affaires, est encore un argument à l'appui de notre théorie.

Une faveur, en effet, peut être accordée à un établissement et refusée à un autre ; un droit, au contraire, est le même pour tous, à condition que chacun fasse individuellement la preuve de ce droit.

M. Romieu cite aussi à l'appui de sa thèse les travaux préparatoires. Nous avons vu comment M. Monis avait voulu substituer aux Chambres de commerce comme juge des dérogations les préfets, dont l'autorisation pure et simple aurait remplacé la procédure des art. 8 et 9. Si le recours du Conseil d'Etat a été maintenu dans le système transactionnel de la Commission du Sénat et définitivement adopté, c'est que l'on se défiait de l'arbitraire possible des préfets, et que l'on voulait donner une garantie judiciaire à ceux qui allaient être soumis au régime de la loi. Il y avait donc là un droit, puisqu'on cherchait à le garantir, et l'existence de ce droit entraîne pour le Conseil d'Etat, qui en est juge, le pouvoir de

« vérifier au fond si les circonstances de fait sont telles que le droit existe ou non » (1).

2° Nature du recours

Beaucoup plus délicate était cette seconde question pour la délimitation des pouvoirs du Conseil d'Etat.

L'art. 9 de la loi du 13 juillet 1906 prévoit contre les arrêtés préfectoraux refusant de faire droit à une demande de dérogation un recours au Conseil d'Etat, dans la quinzaine de leur notification aux intéressés : « Le Conseil d'Etat statuera dans le mois qui suivra la date du recours qui sera suspensif ».

Sur la nature du recours aucune indication. S'agit-il d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ou d'un recours contentieux de pleine juridiction ?

Il est bien entendu que, de toutes façons, nous nous trouvons ici en présence d'un recours contentieux porté devant le Conseil d'Etat, statuant comme juge, et non d'un recours hiérarchique porté devant le Chef d'Etat en Conseil d'Etat, où le Conseil n'est appelé qu'à émettre son avis.

(1) C'est ce qui apparaît très nettement par l'examen des arrêts du Conseil d'Etat, qui dès les premières affaires a toujours examiné si les circonstances de fait étaient ou non remplies. Nous ne citerons que quelques arrêts pris au hasard de 1906 à 1911, car cette solution se retrouve implicitement contenue dans tous. (Ex. Denis, Rage-Roblot, 30 nov. 1906, Lebon, p. 863 ; Durand, 1er février 1907, p. 121 ; Altmeyer, 10 janvier 1908, Lebon, p. 16 ; dame Chervet, 8 janvier 1909, p. 29 ; Prioret, 11 février 1910, Lebon, p. 116.

M. Laferrière (1) a combattu avec succès cette terminologie vicieuse, qui consistait à opposer au recours contentieux le recours pour excès de pouvoir, et l'on est aujourd'hui d'accord pour reconnaître qu'à côté du recours contentieux ordinaire il existe un recours pour excès de pouvoir qui rentre également dans la catégorie des recours contentieux (2).

Ces deux recours ne sont pas cependant sans présenter des différences considérables, tant au point de vue de leur nature juridique qu'au point de vue de leur emploi dans la pratique ; ce sont ces différences que nous allons nous efforcer de mettre en lumière en opposant l'un à l'autre ces deux recours.

Le contentienx de l'annulation et celui de la pleine juridiction correspondent aux deux faces de l'action administrative. L'Administration, en tant qu'elle exerce la puissance publique, procède par voie d'autorité, par des décisions exécutoires, considérées arbitrairement, en dehors de toute réalisation matérielle et concrète, comme des « décisions de principe ou de commandement qui ne sont pas encore conditionnées par des

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, p. 112.

(2) Toute cette analyse n'est qu'un résumé des idées exposées par M. Romieu. Conclusions sous Conseil d'Etat, 30 novembre 1907. Lebon, p. 861 et suiv. — Hauriou, note sous Conseil d'Etat, 30 novembre 1906, S. 1907, 3, 17. — Hauriou, *Précis de droit administratif*, 7e édition, p. 399, 416, etc. — Hauriou et Guillaume de Bezin, *La déclaration de volonté en droit administratif*, Revue trimestrielle de droit civil, 1903.

faits d'exécution ; « et qui ont une existence propre en ce qu'elles sont immédiatement obligatoires pour les agents administratifs et opposables aux intéressés à qui elles peuvent s'appliquer éventuellement. Ce sont des déclarations de volonté qui ne sont pas faites à autrui, qui créent des situations objectives ».

L'Administration, procédant par de tels actes, ignore les administrés : elle ne traite pas avec eux pour leur concéder des droits, elle ne reconnaît pas qu'ils peuvent, sans avoir traité avec elle, lui opposer des droits ; elle ne les considère ni comme des parties, ni comme des tiers, mais comme des *sujets* qui reçoivent d'elle des ordres sans rien pouvoir lui opposer.

Mais on ne peut rester éternellement dans ce domaine de l'abstraction, et la décision exécutoire ne présente d'intérêt pratique que lorsqu'elle est ramenée à exécution ; et ce passage de cette décision à sa mise en œuvre effective nous conduit insensiblement au second mode d'action de l'Administration, à la voie de gestion.

Pour assurer le fonctionnement concret de ses services, l'Administration doit, pour faire porter des effets pratiques aux décisions exécutoires, recourir à des actes matériels. Il n'est pas question ici d'ignorer les intérêts des administrés ; elle ne peut évoluer au milieu d'eux sans porter atteinte à des droits acquis ; elle est amenée à les considérer comme des parties avec lesquelles elle traite, ou des tiers que ses actes ont lésés. Elle est descendue des hauteurs de l'abstraction où elle planait

librement, pour se lancer dans la vie concrète où son œuvre sera utile, mais où elle ne pourra éviter de se heurter aux conséquences de la réalité.

A ces deux domaines d'action correspondent très nettement les deux contentieux ; à la voie d'autorité le contentieux de l'annulation, à la voie de gestion le contentieux de pleine juridiction.

Contre une décision exécutoire tout d'abord, envisagée en elle-même, en dehors de toute exécution possible, le seul recours qu'il soit possible de concevoir est un recours tendant à la faire annuler, à lui enlever son caractère obligatoire pour les agents administratifs et opposable aux administrés. Ce contentieux est donc purement objectif, en ce sens qu'il porte uniquement sur des décisions établissant une *règle de droit objective*, non, sur les conséquences que peut éventuellement entraîner l'exécution de cette décision sur des situations juridiques subjectives : ni l'administration, ni les administrés ne sont parties au procès.

Le juge administratif ne peut qu'examiner l'acte en soi, et s'il découvre qu'il est entaché par un excès de pouvoir, il l'annulera à l'égard de tous. Là s'arrête son pouvoir, et son examen ne portera que sur l'acte seul. Il ne peut étendre sa critique jusqu'à l'Administration elle-même, il ne peut prononcer une condamnation à son égard, ni faire naître à sa charge une obligation quelle qu'elle soit, ni même réformer l'acte, car ce serait imposer à l'Administration une décision dans un sens

donné. Et la preuve que l'Aministration publique ne peut dans ce cas être assimilée à une défenderesse qui perd son procès, c'est qu'elle ne peut être condamnée aux dépens ainsi que le prescrit pour toute partie ordinaire l'art. 130 du Code de Procédure Civile (1).

En second lieu le juge n'a pas à examiner les droits subjectifs des administrés sur lesquels pourra agir l'exécution de la décision, puisque nous n'avons, par hypothèse, envisagé que la décision exécutoire en elle-même dans le domaine de l'abstraction. Les administrés, eux aussi, sont des tiers au procès, et cette qualité de tiers est mise en évidence par ce fait qu'ils ne sont pas tenus d'avoir recours au ministère d'un avocat. Sans doute ils sont en apparence demandeurs, mais ils n'invoquent que leur droit légitime à faire respecter les règles obligatoires de la légalité administrative.

Considérons maintenant la voie de gestion, les choses prennent un aspect tout différent. L'Administration entre en relations avec les administrés, elle doit donc se plier aux règles du commerce juridique, d'un commerce juridique spécial, puisque l'Administration n'est pas sur le pied d'égalité avec les administrés mais qui se rapproche cependant de celui du droit civil. L'Administration, par le seul fait qu'elle entre en relation avec les administrés, se plie aux règles juridiques qui veulent

(1) Les administrations publiques qui agissent non dans un intérêt pécuniaire mais comme représentant la puissance publique ne peuvent être condamnées aux dépens dans les instances auxquelles elles procèdent ; Cass., 10 nov. 1852.

que tout travail effectué soit récompensé, que tout dommage causé par une faute entraîne une réparation, etc... En se plaçant au niveau des administrés, l'Administration devient une partie au procès au même titre qu'eux-mêmes ; entre ces deux parties, le juge fait de la justice distributive. Pour cela il examine les décisions administratives incluses dans les opérations de gestion, avec toutes les conséquences qu'elles peuvent avoir sur des situations subjectives. Il peut les modifier ou les refaire, condamner l'Administration à réparer les dommages qu'elles ont pu entraîner. Les administrés, de leur côté, défendent leurs droits subjectifs, ils agissent en tant que parties, en leur nom propre, et ce fait est mis en évidence par la nécessité qui en résulte pour eux de se faire représenter par un avocat. Une preuve encore et plus décisive même, qu'il y a là véritablement des parties en causes, c'est que le perdant, quand même ce serait l'Administration, est condamné aux dépens de l'instance.

Nous résumerons en trois points essentiels le contraste que nous nous sommes efforcés de faire apparaître entre le recours contentieux de l'annulation et le recours contentieux de pleine juridiction.

1° Le juge doit dans le premier cas se contenter d'annuler la décision attaquée, dans l'autre il peut la réformer à sa guise ;

2° Le ministère d'avocat est requis dans le second cas, non dans le premier.

3° Dans le contentieux de pleine juridiction seul, l'Administration peut être condamnée aux dépens.

Il y a donc un réel intérêt pratique à savoir quel recours est ouvert lorsque la loi n'est pas explicite sur ce point. Souvent sans doute cette question ne présentera point de difficultés, il est évident que si l'on veut conclure à autre chose qu'à une annulation, il est nécessaire d'employer le recours de pleine juridiction. Mais précisément la question se posera souvent de savoir si l'on peut ou non conclure à autre chose qu'à l'annulation.

Et, même quand on ne songe qu'à demander une annulation, on pourrait, ainsi que le fait remarquer M. Romieu dans ses conclusions déjà citées, songer à un recours contentieux de pleine juridiction, avec des conclusions limitées à une demande d'annulation.

Le critérium tiré des conclusions ne suffit donc pas à préciser la nature du recours à employer. Nous verrons plus loin qu'il ne pourrait non plus résulter de la nature du grief invoqué. M. Romieu propose alors de se baser sur la nature de l'acte attaqué : s'il s'agit d'un *acte d'autorité*, il y a lieu à exercer le recours pour *excès de pouvoir* ; s'il s'agit, au contraire, d'un *acte de gestion*, nous rentrons dans le domaine *du recours contentieux de pleine juridiction*.

Cette théorie est en somme exacte dans son ensemble, et nous nous sommes ralliés nous-mêmes à cette explication de l'existence d'un double contentieux par l'existence de deux modes d'action administrative. Mais M. Hauriou

a poussé plus loin encore l'analyse. Pour lui, le même acte, peut, suivant le point de vue où on l'envisage, être un acte d'autorité ou un acte de gestion ; acte d'autorité, si on le considère en lui-même et comme une décision exécutoire ; acte de gestion au contraire, lorsqu'il intervient au cours d'une opération de gestion et, plus simplement, lorsqu'on le considère au point de vue de son exécution. Le critérium définitif auquel nous arrivons après cet examen consiste à opposer la décision exécutoire et le recours pour excès de pouvoir au fait d'exécution qu'accompagne le recours de plein contentieux, mieux encore, et en deux mots, le point de vue de *l'exécutoire* à celui de *l'exécution*. C'est ce qui explique que, au sujet d'un même acte, et suivant le point de vue envisagé, on puisse engager l'un ou l'autre de ces deux recours.

Nous allons maintenant appliquer ce critérium au cas spécial de la loi du 13 juillet 1906. Il semble indiscutable, à première vue, que ce recours relève du contentieux de l'annulation ; et d'ailleurs, c'est l'annulation que l'on sollicite en principe. Mais nous avons vu qu'il ne faut pas se fier à ces apparences souvent trompeuses, et nous allons rencontrer à ce sujet des objections dont il nous faut tout d'abord faire raison.

On a nié que le recours de la loi de 1906 fut un recours pour excès de pouvoir, et on a présenté, pour appuyer cette affirmation deux arguments principaux :

Le premier est tiré d'une analogie qui existe entre le

refus de dérogation et le refus d'autorisation pour les établissements dangereux et insalubres. Dans ce dernier cas, la jurisprudence admet depuis longtemps et a toujours admis que le recours est de plein contentieux (1). Le Conseil d'Etat pourra, dans l'occurrence, accorder l'autorisation, et non pas seulement annuler le refus.

L'argument ne semble pas décisif, M. Romieu fait remarquer que cette jurisprudence a une origine très ancienne. Elle s'est établie à propos de la législation du 15 octobre 1810 sur les établissements insalubres, c'est-à-dire, à une époque ou la justice administrative était retenue par l'Empereur en son Conseil d'Etat ; les décisions avaient un caractère aussi administratif que juridictionnel, et le juge administratif pouvait se permettre de refaire l'acte qu'on lui déferait.

Cette tradition s'est conservée même à notre époque de justice déléguée, alors que les recours se sont nettement différenciés, mais la raison qui lui avait donné naissance n'existe plus, et il semble qu'on ne doive l'étendre par analogie qu'avec une extrême prudence.

2° Une objection plus spécieuse est basée sur une erreur relative aux pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir. Nous avons vu que le Conseil d'Etat devait examiner la question au fond. Or, on a longtemps distingué le recours pour excès de pouvoir du recours contentieux de pleine

(1) En effet, le Conseil d'Etat accorde lui-même l'autorisation, V. Conseil d'Etat, 3 juin 1818 (Gay), S. 1818, 2, 316, 14 juillet 1815 (Delnolle), S. 1820, 2, 144, etc... etc...

juridiction d'après la nature du grief invoqué ; et c'était une forme du langage courant que d'opposer le contentieux au fond au recours pour excès de pouvoir que l'on disait ouvert seulement pour violation des formes.

M. Laferrière a ruiné cette dénomination de contentieux au fond qui était insuffisante à caractériser le contentieux de pleine juridiction. Tant que le recours pour excès de pouvoir a été limité aux trois voies d'incompétence, violation des formes substantielles et détournement de pouvoir, on a pu admettre que le juge de l'annulation était, en présence d'un acte administratif, réduit à en apprécier la légalité au point de vue extérieur, au point de vue de la forme. Mais le développement du recours pour excès de pouvoir dans la jurisprudence du Conseil d'Etat a fixé une quatrième cause d'ouverture pour « violation de la loi et des droits acquis. » Et c'est là un développement très normal, puisque le juge de l'annulation est essentiellement juge de « la légalité et de la moralité des décisions administratives » Or, c'est bien certes une décision illégale que celle qui méconnait *les droits* reconnus par une loi à des citoyens.

Pour examiner dans ces conditions la légalité de l'acte, le juge de l'excès de pouvoir doit, comme le fait remarquer M. Romieu, examiner la question au fond, procéder à l'examen des circonstances de fait. La question peut se présenter devant lui de deux façons. Tout d'abord un acte administratif porte atteinte à une règle reconnaissant certains droits aux administrés ; il devra se demander

si la situation de fait invoquée rentre bien dans la catégorie de celles que prévoit la loi. C'est ainsi qu'il contrôle au fond les actes de délimitation fluviale, ou les actes accomplis par les maires en vertu de leurs pouvoirs de police (1). Mais il peut aussi avoir à apprécier la légalité d'un acte négatif (2) de l'Administration refusant d'acquiescer à une demande d'un administré ; et cet acte sera illégal s'il rejette une demande réunissant toutes les conditions exigées par la loi, à condition bien entendu, et nous l'avons établi dans une précédente division pour les cas régis par la loi de 1906, que les pouvoirs de l'Administration ne soient pas discrétionnaires sur ce point.

Le juge a donc à pousser les investigations dans le

(1) *Actes positifs.* — Dans ce cas les arrêts doivent décider jusqu'où peuvent aller les pouvoirs des maires ou des préfets et là où il sont arrêtés par les droits d'un propriétaire ou d'un industriel.

Telles sont, par exemples, les arrêts : *Languellier*, 28 mars 1885, D. 86, III, 97 où le Conseil d'Etat décidait quels étaient les pouvoirs du préfet de la Seine en matière de salubrité publique, et notamment qu'il avait le droit d'imposer aux propriétaires l'acquisition de récipients destinés à contenir les ordures ménagères et leur entretien, qu'il pouvait même en régler la forme et la dimension.

Communes de *Saint-Martial, de Soustons et de Zicavo*, 25 mars 1887, D. 88, III, 57, examinant les pouvoirs des Conseils municipaux en matière de révocations de garde-champêtres.

Fauchin-Magnan, 27 février 1903, D. 1904, III, 75, sur l'autorité municipale (défenses de poser des banderolles d'étoffe pour effrayer le gibier).

Dame du Lin, 12 février 1904, D. 1905, III, 60, décidant qu'un préfet agit dans la mesure de ses pouvoirs de police en réglementant la quantité d'eau que doit laisser passer un barrage particulier.

Lamarthonie, 20 mai 1904, D. 1906, III, 5, déclarant le maire excède ses pouvoirs en étendant aux entreprises de transport de matériaux,

domaine même des faits, à se demander, par exemple, si l'établissement industriel qui demande l'admission à l'entrepôt pour certaines matières, satisfait aux conditions fixées par le réglement d'octroi, etc. Nous ne pouvons citer tous les cas où le juge de l'excès de pouvoir examine au fond la question, on en trouvera quelques exemples dans la note 1.

On pourrait objecter ici que si le Conseil d'Etat se livre à l'examen des droits des administrés, il sort du contentieux de l'annulation, il sanctionne les règles du commerce juridique, il fait du contentieux de pleine juridiction : cela serait absolument inexact. Même ou-

ou de camionnage, les règlements édictant des obligations spéciales aux entreprises de voitures publiques, etc...

(2) *Actes négatifs.* — Nous trouvons ici l'examen des circonstances de fait sur lesquelles le requérant base son droit.

Tels sont les arrêts :

Commune de Quillebœuf, 17 nov. 1893, S. 1895, III, 87, avec des conclusions très importantes de M. Romieu, examinant si un sieur Lebret, demandant à être admis à entreposer sur le territoire de la commune le charbon de terre et les cotrets, conformément aux art. 32 et 44 du règlement de l'octroi de cette ville, se trouve bien réunir les conditions exigées par ces articles, pour cette admission.

Sevrez, 7 août 1903, S. 1906, 27 (sur la même question).

Bidault, 23 janvier 1885, S. 86, III, p. 49, examinant, et avec des détails techniques à profusion, si les travaux exécutés sur un mur ont ou non le caractère confortatif.

D'Uston de Villeréglan, 20 janvier 1905. Lebon, 1905, p. 50.

Décidant qu'aux termes du décret du 30 novembre 1901 le droit de l'obtention de la médaille coloniale avec l'agrafe « Sahara » est acquis à ceux qui ont fait partie de la colonne de l'Oued-Zousfana, et qu'il était établi que le capitaine de Uston de Villeréglan en faisait partie, c'était à tort que le ministre de la guerre avait refusé au requérant la médaille coloniale.

vert pour « violation de la loi et des droits acquis », le recours pour excès de pouvoir n'est pas celui qui peut porter devant le juge administratif les droits subjectifs des administrés. Il reste une voie de recours objective destinée à assurer, dans l'intérêt du public, le respect par l'Administration des règles objectives de légalité et de la moralité administrative.

Sans doute, les requérants invoquent la violation de leurs droits. Mais il importe de bien saisir qu'il ne peut ici être question d'un droit subjectif, puisque, par hypothèse, c'est une décision exécutoire qui est attaquée, qui ne peut, en l'absence de tout fait d'exécution, atteindre des situations subjectives. Le droit violé, c'est le droit objectif reconnu par la loi, et les requérants ne mettent en avant leurs *droits acquis* que pour justifier d'un intérêt d'agir : ils ont intérêt à faire tomber une décision exécutoire qui, sous forme de fait d'exécution, violerait leurs droits subjectifs.

Ainsi, de ce fait que le grief invoqué contre l'acte administratif, touche au fond même du droit, on ne peut, pas plus d'ailleurs que la nature de ce grief même, conclure à l'existence d'un recours de pleine juridiction. Il nous faut maintenant appliquer au recours de la loi de 1906 le critérium précédemment dégagé.

Ces objections écartées, il apparaît maintenant que nous nous trouvons en présence d'un recours pour excès de pouvoir. Sans doute, on pourrait *a priori* envisager le refus de dérogation comme un acte d'exécution, et

donnant, par là même, naissance à un recours de pleine juridiction. Cette décision, exécutoire en elle-même, n'engage pas la responsabilité de l'Administration, mais, si elle est amenée à exécution, l'Administration peut être déclarée responsable du dommage causé. Il y a eu une faute de service, car ainsi que le fait remarquer M. Hauriou (1), même dans les matières de police, il y a autre chose que l'exercice d'un pouvoir réglementaire, il y a l'exécution d'un ordre de service, c'est-à-dire qu'il y a gestion; or, toute faute de service dommageable aux particuliers peut entraîner une condamnation de l'Administration à une indemnité par la voie du contentieux ordinaire (2).

Mais dans le cas de la loi du 13 juillet 1906, il semble bien difficile d'envisager le refus de dérogation, au point de vue de l'exécution puisque, d'après l'art. 9 de la loi, le recours contre l'arrêté préfectoral est suspensif de l'exécution. Le point de vue de *l'exécutoire* semble donc pratiquement le seul concevable, et, par suite le *recours pour excès de pouvoir* sera seul ouvert; la requête pourra donc être introduite sans le ministère d'un avocat, et le Conseil d'Etat ne peut délivrer lui-même l'autorisation; nous savons, en effet, que le juge de l'excès de pouvoir ne peut se substituer à l'Administration pour faire l'acte.

(1) Conseil d'Etat, 27 février 1903, Zimmermann, S. 1905, 3, 17.

(2) *Précis de Droit administratif*, 7e édition, p. 498.

Il ne faudrait point pour cela penser que la sentence rendue par lui n'aura pour seul effet que de satisfaire l'amour-propre du requérant ou même de trancher un point de doctrine. Elle a un intérêt plus pratique ; en fait, d'abord, jamais l'Administration n'a refusé de se conformer à la décision du Conseil d'Etat, et, en droit, celui-ci s'est efforcé de rendre plus efficace le respect de la chose jugée. Il s'est d'abord contenté d'insister sur ce fait que l'annulation de l'acte entraîne aussi celle de toutes les conséquences de droit qu'il aurait pu entraîner, si bien que tout doit se passer comme si l'acte annulé n'avait jamais existé.

(V. les arrêts Viaud, 30 novembre 1900, S. 1903, 3, 23 ; Ledochowski, 19 juin 1903, S. 1905, 3, 154, et Varnier, du 7 juillet 1905, S. 1907, 3, 90 et la note I (1). Puis le Con-

(1) 30 nov. 1900, S. 1903, 3, 23. — Dans les affaires Viaud (Pierre Loti) et Sevène, le Conseil d'Etat avait annulé des décisions ministérielles en mettant à la retraite ces deux officiers. Mais, durant les procès, il y avait eu des promotions nombreuses, et MM. Viaud et Sevène se trouvaient ainsi avoir perdu leur tour. Le Conseil d'Etat décida qu'ils devaient être considérés comme « n'ayant jamais cessé de faire partie du cadre des lieutenants de vaisseau » et que, par conséquent, leur ancienneté devait compter du jour où ils eussent été régulièrement promus capitaines, si la décision annulée n'avait jamais existé.

19 juin 1903, S. 1905, 3, 154. — Dans l'affaire Ledochowski, un colonel avait été mis à la retraite dans des formes irrégulières. Les motifs de sa mise à la retraite (qui aurait pu être pure et simple puisqu'il avait plus de trente ans de service), étaient basés sur des faits qui lui donnaient le caractère d'une pénalité contre laquelle il n'avait pu présenter ses moyens de défense. Le Conseil d'Etat décida que cette décision était entachée d'excès de pouvoirs, et que le rétablissement sur les contrôles de l'armée étaient « la conséquence de droit de l'annulation prononcée », sans d'ailleurs que cela puisse faire obstacle à sa mise à la retraite régulière ».

seil d'Etat s'est aperçu que ce procédé suffisant lorsqu'il s'agissait d'annuler un acte qui avait modifié une situation antérieure, ne l'était plus lorsqu'il s'agissait d'un refus opposé à une demande ; il faut un nouvel acte en sens contraire. Il a inauguré alors une jurisprudence plus hardie au fond, bien que, en la forme très respectueuse de l'indépendance de l'Administration, le Conseil annule donc d'abord l'acte, et cela pourrait à la rigueur suffire, puisqu'une infraction à l'arrêté annulé ne devrait pas pouvoir être poursuivie comme une contravention à la loi devant les tribunaux. Mais il y a un intérêt à ce que la situation soit plus nettement précisée, et le Conseil d'Etat indiquera quelle est l'exacte interprétation de la loi, et il joindra à l'annulation un renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente, pour qu'elle la tranche d'après l'interprétation qu'il indique ; en un mot, et d'après la formule de M. Hauriou, pour faire « ce que de droit » (1).

Ce procédé est d'ailleurs absolument correct, le juge administratif n'empiète pas sur le rôle de l'Administration active, puisque, ainsi que le démontre M. Hauriou dans sa note du Sirey, sous l'arrêt Daraux déjà cité, cette invitation, n'est en aucune façon une injonction *impérative* puisque, au cas où cette prétendue injonction

(1) Ce procédé a déjà peut-être été employé dans l'affaire d'Uston de Villereglan, et à coup sûr dans les arrêts du 30 novembre 1906, et toujours depuis lors en la matière qui nous occupe. Voir aussi l'arrêt Daraux, 26 juin 1908, S. 1909, 3, 129. *Note Hauriou.*

viendrait à être violée, le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune sanction proprement dite. Ce procédé est au contraire tout à fait en harmonie avec le rôle attribué au Conseil d'Etat en matière d'excès de pouvoirs ; il est juge de la légalité, il doit prendre toutes les mesures compatibles avec ses attributions pour que la légalité qu'il affirme dans son arrêt soit respectée. Ce renvoi à l'Administration pour continuation de l'affaire, d'après les indications fournies par le Conseil d'Etat, est d'ailleurs très efficace, l'Administration active ne fait aucune difficulté à se conformer à ces avis, comprenant sans doute que tout acte non conforme à l'arrêt serait infailliblement annulé. Mais la vraie raison pour laquelle l'Administration obéit, c'est qu'elle veut bien obéir, et c'est la force de la décision du Conseil d'Etat de savoir s'imposer, non par la contrainte, mais par la persuasion, parce qu'elle sait utilement faire appel aux principes du respect de la légalité et de la moralité administratives (1).

(1) Nous pouvons retrouver ces solutions dès les premières affaires présentées au Conseil, solutions maintenues d'ailleurs par la suite dans une série d'arrêts. V. les arrêts Denis, Rage-Roblot, du 30 novembre 1906, Lebon, p. 862 et suiv., et toutes les autres solutions postérieures. Jamais le Conseil d'Etat n'a consenti à accorder une autorisation, même provisoire, durant le délai, par exemple, où il renvoie l'affaire au préfet pour que celui-ci la délivre lui-même, ou pendant le délai fixé par lui pour la vérification des faits allégués dans les demandes. V. par exemple, les arrêts Corbière, du 15 décembre 1907, Lebon, p. 977, et Société le Bon Génie, 17 mai 1907, p. 501. Nous pourrions cependant citer quelques cas où le préfet ne s'est pas soumis sans difficulté à la décision du Conseil d'Etat.

L'affaire Cahen, du 15 novembre 1907, p. 833, en est un exemple :

II. — *Compétence du Préfet de Police*

Après avoir examiné quel devait être le rôle du Conseil d'Etat en cette matière, après avoir fixé ses attributions et délimité ses pouvoirs, M. Romieu allait avoir à s'occuper de plusieurs questions concernant la loi elle-même, la manière dont on l'avait appliquée et dont on aurait dû le faire. Mais auparavant une question de compétence spéciale se posait pour le département de la Seine. Quel était le fonctionnaire qui allait avoir à accorder les dérogations, le préfet de la Seine ou le préfet de police ?

C'était une question très discutable, car il existe entre ces deux préfets un tel « partage d'attribution » qu'il est très difficile de délimiter par des principes généraux leur compétence respective. On prétendait que le mot « préfet » désignait le préfet de la Seine, et non *le préfet de police,* à qui l'on donne toujours cette dénomi-

Un négociant en lingerie avait sollicité du préfet l'autorisation d'exercer la dérogation prévue par la cédule B (dimanche midi au lundi midi). Le préfet refusa cette autorisation, et son arrêté fut cassé par le Conseil d'Etat, qui lui renvoya l'affaire pour délivrance de cette tutorisation. Mais le préfet persista dans son refus et se contenta d'étendre au sieur Cahen l'octroi d'un mode particulier de roulement déjà accordé à31 commerçants de la même ville. Ce nouvel arrêté fut encore porté devant le Conseil d'Etat qui le cassa à nouveau, et le préfet se vit alors obligé de faire droit à la demande de Cahen. On voit par là que la résistance de l'Administration n'a jamais été bien longue ni surtout bien difficile à vaincre et que les conflits qui pouvaient s'élever n'ont jamais rien eu de bien redoutable

nation complète. Cet argument n'est pas sérieux, car rien dans les travaux préparatoires n'indique que la question ait même été sommairement indiquée; et il paraît évident que le législateur, en se servant du mot « préfet », n'a songé qu'à l'organisation administrative de toute la France en général, et non à celle de la ville de Paris en particulier. Ç'aurait été cependant un point qu'il était nécessaire de préciser, car, à cause de la similitude de leurs fonctions, des conflits se sont souvent élevés entre ces deux fonctionnaires (1).

Un décret du 10 octobre 1859 est intervenu pour préciser certains points et enlever au préfet de police quelques-unes de ses attributions, la surveillance de la petite voirie en particulier, pour la confier au préfet de la Seine. Les principaux textes relatifs à ces questions de compétence sont la loi du 28 pluviôse an VIII et l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, ainsi que le décret de 1859 que nous venons de mentionner.

Le préfet de la Seine est, comme tous les préfets, un

(1) Le Conseil d'Etat a même dû intervenir plusieurs fois pour trancher des conflits de ce genre. Voir par ex. : 1° L'affaire « Compagnie générale des omnibus et Compagnie générale des transports parisiens par le matériel des omnibus », où le préfet de police intervenait en vertu de ses pouvoirs de police, et le Préfet de la Seine en qualité de représentant de la ville et pour l'exécution d'un contrat de concession (28 février 1879, Lebon, 79, p. 985, D. 1879, 3, p. 57); 2° L'affaire Ponthas, décidant que le préfet de police n'excède pas ses pouvoirs en refusant d'autoriser l'établissement d'une nouvelle entreprise de transport en commun des voyageurs (7 décembre 1888, Lebon, 88, p. 922, D. 1890, p. 9, S. 1890, p. 69.).

agent de l'Etat et le représentant du département, mais, en outre il possède toute une série d'attributions municipales qui en font en quelques sorte « le maire de Paris », ainsi qu'il est qualifié par de nombreux auteurs (M. Ducrocq en particulier). Le préfet de police a, lui aussi, beaucoup des attributions ordinaires d'un maire; c'est lui qui est chargé de la police judiciaire et urbaine du département de la Seine.

Nous allons maintenant citer quelques-unes de leurs attributions se rapprochant de celles que la loi de 1906 confère aux *préfets*, et cela nous permettra de décider en définitive quel est celui de ces deux fonctionnaires qui doit en être investi.

Le préfet de la Seine est, nous l'avons vu, chargé du service de la grande voirie par le décret de 1859, mais ce ne sont pas là ses seules attributions municipales. Il doit par exemple : « surveiller, permettre ou défendre l'ouverture des boutiques, étaux de boucheries et de charcuteries qui prennent sur la voie publique ». (Arrêté du 12 Messidor, an VIII). Mais cela ne concerne ces établissements alimentaires qu'au point de vue de leurs rapports avec les voies publiques ; tandis que, d'après l'article 5 du décret de 1859, il est en quelque sorte le Grand Maître de la Boulangerie et, comme tel, chargé de fixer le prix du pain, de surveiller la fidélité de son débit, etc.

Beaucoup plus nombreuses au contraire sont les attributions du préfet de police au point de vue de la surveil-

lance des établissements industriels et commerciaux. Il est chargé de la police des entreprises de transport, des marchands ambulants et forains, de la navigation, des établissements publics : théâtres, concerts et bals; des débits de boisson (dont il fixe les *heures d'ouverture et de fermeture*), des halles centrales, marchés publics et abattoirs. Et c'est là, par exemple, que l'on peut discerner combien dans ces matières la loi lui attribue des fonctions plus importantes que celles du préfet de la Seine. Par exemple, la loi du 11 juin 1896 et le décret du 23 avril 1897 sur les halles confient au préfet de la Seine le seul soin de déterminer les emplacements. Au préfet de police, reviennent, au contraire, le maintien du bon ordre, le contrôle de la salubrité des denrées, etc. Ce ne sont là, bien entendu, que des exemples, mais significatifs à notre avis.

Il était donc naturel de conclure, en l'absence de tout texte précis, qu'il fallait confier la mission d'octroyer les dérogations à la loi sur le repos hebdomadaire, à celui des deux préfets qui exerçait le contrôle le plus direct sur les établissements industriels et commerciaux ; c'est l'opinion à laquelle s'est rangée M. Romieu et, d'après ses conclusions, le Conseil d'Etat lui-même dans les premières espèces soumises à son appréciation (1), décision qui n'a plus varié depuis lors.

(1) Affaires Jacquier et Julien, du 30 novembre 1906, Lebon, p. 879.

III. — *De l'application de la loi avant la promulgation des règlements d'administration publique prévus par elle.*

Le Conseil d'Etat avait ainsi résolu les questions de compétence soulevées par la loi : il lui restait encore, avant d'aborder l'étude des difficultés auxquelles elle avait donné lieu, à examiner à partir de quel moment on pourrait faire de cette loi une application pleine et entière.

Nous avons vu, dans l'introduction, que plusieurs catégories d'établissements, à qui la loi reconnaissait de par leur nature même, le droit de donner le repos par roulement, avaient été simplement définies par elle en en termes généraux dans les articles 3, n^{os} 10, 11, et qu'elle avait laissé à des règlements d'administration publique le soin de les énumérer en détail. Allait-on, avant l'apparition de ces décrets, pouvoir soumettre au régime de la loi les établissements prétendant rentrer dans l'une de ces catégories, ou fallait-il accepter leurs allégations et les soustraire d'office à l'obligation de donner le repos hebdomadaire?

La difficulté était plus grave encore et l'on peut s'en rendre compte par la simple lecture de l'article 3. « Un règlement d'administration publique énumérera la no-

menclature des industries comprises dans les catégories figurant sous les numéros 10 et 11, *ainsi que les autres catégories* d'établissements qui pourront bénéficier du droit de donner le repos hebdomadaire par roulement. » La rédaction de la loi était donc non seulement trop vague, mais encore incomplète. Il était possible à la rigueur de se servir des termes généraux contenus dans les numéros 10 et 11 pour s'efforcer de les appliquer aux établissements qui prétendaient rentrer dans ces catégories, mais comment appliquer la loi, et refuser l'autorisation d'exercer une dérogation à un établissement à qui le réglement d'administration publique allait peut-être donner le droit d'accorder le repos par roulement.

M. Romieu a, dans ses conclusions, réfuté victorieusement cette théorie par une distinction très simple.

Le principe de la loi est le repos collectif du dimanche. A ce principe la loi apporte elle-même deux sortes d'exceptions :

1° Les dérogations que le préfet accorde individuellement à tous ceux qui en font la demande et justifient de leur droit à les obtenir ;

2° Les exceptions de plein droit de l'article 3 dont la liste n'est pas encore complète.

M. Romieu s'est attaché à démontrer que ces deux classes d'exception n'étaient nullement solidaires l'une de l'autre et que les lacunes que l'on reconnait dans la liste des exceptions de plein droit ne pouvaient empê-

cher le préfet, juge de l'octroi des dérogations, de décider si, pour un établissement donné, le régime de la loi causait ou non une gêne au public ou un préjudice au fonctionnement normal de l'établissement.

Ces solutions ont été admises dans les affaires, où entre autres moyens, le requérant avait, pour obtenir l'annulation d'un arrêté préfectoral, fondé sa demande sur l'absence des règlements prévus par la loi le 30 novembre 1906 dans l'affaire Jacquin (Lebon, p. 880); le Conseil d'Etat décidait « qu'aucune de ses dispositions (de la loi de 1906) n'a subordonné l'exécution de la loi ou l'exercice du droit conféré aux préfets, par les articles 2 et 8 à la promulgation préalable d'un règlement d'administration publique ajoutant d'autres catégories d'établissements à celles qu'énumère l'article 3, et qui, seules en l'état de la législation, peuvent revendiquer le bénéfice de l'application de cet article; que dès lors le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'il ne pouvait être statué sur sa demande avant qu'il ait été rendu un règlement sur cet objet. »

Nous retrouvons ces considérants reproduits d'une manière identique dans les arrêtés Marlin et autres (1) du 28 novembre 1906, Floersheim du 8 février 1907 et Ullmann de la même date, (2) Angot du 22 février 1907,

(1) Lebon, Marlin et autres, 28 nov. 1906, p. 986.

(2) Lebon , Floersheim et Ullmann, 8février, 1907, p. 140. — Lebon, Angot, Bourlière et autres, Brunschwig et autres, 22 février-1907 p. 189.

Bourlière, dames Patet, Jacon et autres, et Brunschwig et autres de la même date, etc., jusqu'à la publication du premier règlement d'administration publique qui contenait une liste fort longue, à laquelle deux règlements postérieurs vinrent ajouter quelques numéros.

Nous avons ainsi terminé l'examen de la dernière des questions préliminaires qu'il fallait trancher, avant d'arriver à l'étude de l'interprètation de la loi elle-même, envisagée au point de vue spécial du système des dérogations qui en est d'ailleurs le point le plus important, et qui a retenu presque exclusivement notre attention durant le cours de cette étude (1).

(1) Il est intéressant de signaler à propos de ces questions les divergences élevées dans la jurisprudence au sujet de l'application de la loi aux spécialistes des usines à feu continu.

Le Conseil d'Etat, nous venons de le voir, et la Cour de Cassation 18 janvier 1907 et 2 février 1907. (Affaires Godard, D. 1907, p. 153, et Pouchard, D. 1907 p. 307) avaient décidé que la loi devait être appliquée avant l'apparition des règlements d'administration publique.

Deux décisions du Tribunal correctionnel de St-Jean-de-Maurienne 5 décembre 1909. Affaire Toussaint, et du Tribunal de simple police d'Aubeterre (Affaire Daguerre) ont décidé qu'il y avait lieu de faire exception pour les spécialistes de ces usines. Le Tribunal correctionnel d'Aix, 26 Janvier 1909. (Affaire Guenivet a au contraire, et nous serions assez disposés à suivre cet avis, décidé, d'après la jurisprudence établie au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, qu'il fallait leur appliquer immédiatement la loi.

Ces trois arrêts sont rapportés dans Dalloz 1909, p. 153 et 307.

IV. — *Le Conseil d'Etat et les recours contre les arrêtés préfectoraux*

Nous n'avons pas ici la prétention d'exposer en détail, et une à une, les décisions d'ailleurs fort nombreuses, et basées sur des motifs d'ordre juridique ou des circonstances de fait, qui, bien que souvent semblables, varient cependant presque toujours d'une espèce à l'autre. Nous étudierons seulement ici, quelles ont été, sur les principales difficultés soulevées par des questions de forme ou de fond, les solutions qui ont triomphé devant le Conseil d'Etat.

Les résultats de l'interprétation gouvernementale avaient été désastreux. Les préfets hésitaient entre le désir de respecter les instructions venues d'en haut, et celui d'appliquer la loi d'après leurs propres tendances qui les portaient à une libéralité plus grande. Il en résultait un flottement, une gêne et, de plus, une diversité de décisions telles que, suivant les préfets, le régime de la loi différait considérablement d'un département à l'autre. Dans une séance du 1er mars 1907, M. Lafferre donnait des exemples de cette variété d'interprétations :

« Cela est si vrai qu'on a constaté sur toute l'étendue « de ce pays des divergences de vue déconcertantes

« entre les préfets. A 40 kilomètres de distance ce n'était « plus la même décision ; dans les mêmes conditions, « et malgré l'identité des motifs, on accordait ou on refu- « sait les dérogations.

« Le préfet de l'Hérault a refusé toutes les dérogations « le préfet du Gard, celui des Pyrénées-Orientales les « ont toutes accordées. Celui de l'Aude, qui doit être un « esprit éclectique, les a accordées à Carcassonne, je « crois, et refusées à Narbonne ».

M. Lafferre insistait ensuite sur les fâcheux résultats d'une semblable fantaisie dans l'application de la loi. Voir un texte législatif malmené, interprété d'une façon différente au gré de chacun, incite naturellement les intéressés à s'efforcer eux-mêmes de le tourner. Cela ruine, dans les rares endroits où il existe encore, le respect de l'autorité, qui est remplacé en pareil cas par la haine de l'arbitraire.

« Les refus, dit M. Lafferre, ont été des refus de principe sans explications, avec cette aggravation que ce qui était vérité ici, devenait erreur à quelques kilomètres de là. En définitive, c'était l'incohérence et l'arbitraire dans l'application de la loi. »

De plus, l'instruction faite dans le délai, à vrai-dire un peu court, fixé par la loi, était souvent peu approfondie, et même souvent conduite avec le secret désir d'aboutir à un refus. Nous ne citerons ici qu'un seul exemple, mais combien significatif à notre gré, c'est celui de la décision du préfet de police cassée par l'arrêt

Dame Pratt du 30 novembre 1906 (Lebon, p. 883), se basant, pour rejeter la demande, sur ce que les magasin de *nouveautés* qu'elle exploitait ne remplissaient pas les conditions prévues par l'article 2 § 2 de la loi, alors que ladite dame Pratt tenait un magasin d'*horlogerie-bijouterie*. C'est en annulant impitoyablement tous les arrêtés ainsi rendus en violation de la loi que le Conseil d'Etat a pu arriver à faire respecter les dispositions incomprises ou méconnues de cette loi de 1906 (1).

Nous avons vu dans les circulaires ministérielles que les moyens employés pour empêcher les chefs d'établissements de bénéficier des dérogations concernaient soit la forme, soit le fond des arrêtés. Adoptant ici cette division, nous étudierons d'abord les violations de la loi commises quant à la forme même des arrêtés.

Les vices de forme relevés par le Conseil d'Etat sont en nombre si considérable que nous allons essayer de

(1). Nous allons donner ici une liste des arrêts du Conseil d'Etat ordonnant un renvoi pour vérification des faits allégués, à cause de l'insuffisance de l'instruction.

1906. — *Jullien, Jacob*, 30 nov., Lebon, p. 862; Maroquesne, Lang et Lang, 28 décembre, p. 977.

1907. — Demoiselle Barbe, 22 février, p. 190; Bec, 3 mai, p. 412; Durand, 10 mai, p. 455; Société le Bon Génie, 17 mai, p. 501; Dame Devèze, 7 juin, p. 531; Dame Veuve Stein et fils, Canel, 28 juin 1907, p. 617; Philippe, 19 juillet 1906, p. 703; Altmeyer, 6 août, p. 793; Sieur Corbière, 15 novembre, p. 832.

1908. — Alliot, 3 avril, p. 371; Thelinge, 20 mai, p. 524; Rodot, 22 mai, p. 565.

1909. — La Belle Jardinière, 8 janvier, p. 23; Méline, 7 août, p. 834.

les classer dans l'ordre même, dans lequel se succèdent les différentes formalités de la procédure régulière d'une demande d'autorisation.

1° Formalités préalables à la notification de l'arrêté

Le préfet ne peut statuer sur une demande d'autorisation qu'après une instruction régulière, et après avoir pris l'avis du conseil municipal, des Chambres de commerce, des Syndicats patronaux ou ouvriers.

Les préfets ont souvent négligé ces formalités, pourtant fort importantes, puisqu'elles sont pour le requérant une garantie que sa demande a été examinée avec soin et prise en considération et que la décision qui lui sera notifiée a été mûrement délibérée.

Le Conseil d'Etat a eu à relever un grand nombre de ces irrégularités dans de nombreux arrêts, annulant les décisions des préfets ayant statué après une enquête insuffisante. Nous pouvons citer, par exemple, les affaires Jullien du 30 novembre 1906, où le préfet de police avait totalement négligé de prendre l'avis du Conseil municipal, Jacquin (Lebon, p. 879), et Cahen frères (Lebon, p. 879) du 30 novembre 1906, Angot (Lebon, p. 190) du 22 février 1907, où le Conseil municipal hors session avait commis pour donner cet avis une délégation spéciale. Le Conseil d'Etat a également annulé plusieurs arrêtés des préfets pour défaut d'avis des Chambres de

commerce, (l'arrêt Cahen frères déjà cité) ou des syndi-patronaux ou ouvriers (arrêtés, Société des chaussures Plet (Lebon, p. 879) 30 novembre 1906, Venot, 8 mars 1907 (Lebon, p. 245). Par contre, si l'un quelconque de ces corps refuse de donner son avis ou déclare surseoir à le donner (Jacob frères, 30 novembre 1906 (Lebon, p. 879), Dreuilhe, 22 mars 1907 (Lebon, p. 302), Dubois, Meyer et Roy, Villenave, 10 janvier 1908 (Lebon, p. 16), refus du conseil municipal, *Lang*, 30 novembre 1906 (Lebon, p. 990) refus de la Chambre de commerce), le préfet peut passer outre après un délai d'un mois.

Il faut d'ailleurs noter ici en passant que le préfet n'est tenu que de consulter ces différents corps, mais les avis qu'ils émettent ne le lient pas (Siminski et Floersheim, 22 février 1907 (Lebon, p. 190), Jagot, 8 mars 1907 (Lebon, p 245), Poitevrie Aufort, 7 juin 1907 (Lebon, p. 245), Plaçais, 14 juin 1907 (Lebon, p. 561), Lancel, 12 juillet 1907 (Lebon, p. 681), Syndicat des employés de commerce et de l'industrie de la région du Nord, 10 juillet 1908 (Lebon, p. 767), etc.). La nécessité de prendre l'avis du conseil municipal a surtout donné lieu à de grandes difficultés à Paris, à cause du régime spécial auquel est soumise la ville de Paris C'est à propos de l'affaire Jacquin (1) que M. Romieu les a exposées au Conseil d'Etat qui a eu pour la première fois à les resoudre. Dans les départements, si le préfet a besoin de prendre

(1) Lebon, 1906, 1, 879, déjà citée.

l'avis du Conseil Municipal hors session, il a, en vertu des pouvoirs que lui confère par l'article 47 de la loi du 5 avril 1884, le droit de le convoquer en session extraordinaire. A Paris, le préfet de la Seine a seul le droit de convoquer le conseil Municipal, le préfet de police satisfait donc, prétendait-on, aux préscriptions de la loi, en adressant cette demande d'avis au Conseil Municipal en vacances, et en statuant sur la demande d'autorisation un mois après, même sans avoir reçu de réponse. Le Conseil a décidé que, en cette occurence, le préfet de police devait s'adresser au préfet de la Seine pour obtenir la convocation en session extraordinaire, mais que c'était négliger une formalité substantielle de la loi que d'adresser une demande qu'il savait devoir rester sans réponse.

L'enquête terminée, le préfet doit, par un arrêté, donner ou refuser l'autorisation demandée.

Nous dirons quelques mots de la forme dans laquelle ces décisions doivent être rendues, mais ce point ne nous arrêtera que peu d'instants, car c'est au point de vue de la légalité de ces arrêtés au fond même que nous aurons à relever les violations de la loi les plus graves commises par les préfets.

Les arrêtés des préfets ont souvent été attaqués pour avoir statué sous une forme collective. Le Conseil d'Etat a décidé à maintes reprises que le préfet doit examiner *individuellement* les demandes mais qu'il peut les admettre ou les rejeter par un arrêté collectif (Marlin

et autres, Corbierre, 28 décembre 1906 (Lebon, p. 578), sur ces motifs :

« Qu'aucune disposition de la loi susvisée (du 13 juillet 1906) ne s'oppose à ce que les autorités appelées à se prononcer sur les demandes de dérogation au repos simultané, après avoir examiné chacune d'elles, d'une façon spéciale, en fassent l'objet d'un avis collectif; que d'autre part, le préfet à le *droit de réunir dans un même arrêté* les noms de plusieurs industriels ou commerçants dont il a examiné individuellement chacune des demandes. (Arrêt Corbierre).

Nous retrouvons cette solution dans les arrêts Floersheim du 8 février 1907 (Lebon, p. 140) Bourlières, dame Patet, Jacon et autres du 22 février 1907 (Lebon, p. 190), Cavin du 22 mars 1907 (Lebon, p. 302).

Il a été également jugé qu'en aucun cas, un arrêté ne peut être entaché d'irrégularité par le vice de la notification dont il a été l'objet. (Arrêt Lehmann, 28 décembre 1906) (Lebon, p. 977) Delarue, 22 mai 1907 (Lebon, p. 302).

Par contre, le Conseil d'Etat a eu souvent à annuler des arrêtés préfectoraux qui n'accordaient qu'une autorisation provisoire à exercer la dérogation. Nous avons vu dans quel but le Ministre avait adressé aux préfets une circulaire leur recommandant de ne jamais engager l'Administration d'une manière définitive.

Nous trouvons dès 1906 dans le 1er arrêt Montaut (Lebon, p. 977) du 28 décembre 1906 (annulé d'ailleurs

parce qu'insuffisamment motivé) une preuve que certains préfets avaient respecté cette circulaire en n'accordant que des autorisations provisoires. C'est dans un second arrêt Montaut du 12 Juillet 1907 (Lebon, p, 681) que le Conseil d'Etat a condamné formellement cette pratique en déclarant « qu'aucune disposition de la loi du 13 juillet 1906 ne permettait au préfet de prendre des arrêtés provisoires sur les demandes de dérogation au repos simultané le dimanche de tout le personnel d'un établissement. »

Le 24 Janvier 1908 le Conseil d'Etat a maintenu cette solution en annulant une disposition d'un arrêté préfectoral déclarant « *précaire et révocable* » une autorisation accordée. (Arrêt Cahen, Lebon, p. 86).

La rédaction même des arrêtés a donné lieu à de vives attaques de la part de ceux qui se voyaient refuser l'autorisation qu'ils sollicitaient. De nombreuses décisions en effet contenaient simplement un refus sans explications ni motifs.

Le Conseil d'Etat, interprétant d'ailleurs en cela très fidèlement l'article 8, § 3, de la loi de 1906, a décidé que le préfet devait exposer les motifs de sa décision sous peine de nullité. (Arrêt Montaut (Lebon, p. 977), du 28 décembre 1906, Lavesne du 3 mai 1907). (Lebon, p. 412).

L'arrêté du préfet doit également contenir, et cela à peine de nullité, mention de la consultation des corps qui sont appelés par la loi à donner leur avis, il n'est

pas, par contre, obligé d'en indiquer la date ni le sens (Amiot et autres) 1er février 1907(Lebon, p. 121) Ullmann, 8 février 1907 (Lebon, p. 140), Bourlière et autres, 22 février 1907 (Lebon, p. 190), Delarue, 22 mars 1907 (Lebon, p. 302).

L'emploi d'une formule imprimée pour la notification de ces arrêtés a été également souvent attaqué. C'était, disait-on, une preuve que l'examen de la demande n'avait pas été fait d'une façon spéciale, et l'emploi de cette formule contenant pour plusieurs demandes des motifs de refus identiques et rédigés à l'avance équivalait à une absence complète de motifs. On oubliait que dans beaucoup de cas les motifs de refus sont identiques, même pour des affaires en apparence différentes, le préfet pouvait donc parfaitement constater dans chaque affaire en particulier l'existence de ces motifs, et le moyen qu'il employait pour notifier sa décision ne pouvait être une preuve convaincante que l'enquête avait été faite d'une façon insuffisante. Et ce procédé, bien que peu recommandable ne constituait pas une violation de la loi. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans les arrêts Philippe le 2 août 1907 (Lebon, p. 763) ; Mans, Robert et Chassagne, le 14 Juin 1907 (Lebon, p. 561), Canel, le 28 juin 1907 (Lebon, p. 617).

Nous arrivons maintenant après l'étude de ces questions de pure forme (1) qu'il était d'ailleurs important

(1) A rapprocher de ces décisions un arrêt de la Cour de Cassation du 1er mars 1907, affaire Roux, décidant que l'autorisation verbale du préfet ne peut suffire pour permettre à un commerçant d'appliquer une dérogation à la loi.

de ne pas négliger, à l'examen qui nous retiendra plus longtemps, de la légalité des arrêtés au fond.

2° De la légalité des arrêtés au fond

Nous allons, dans cette étude, suivre le plan des conclusions de M. Romieu qui, dès les premières affaires soumises au Conseil d'Etat, s'était efforcé de dégager les principaux traits de la loi de 1906. Nous analyserons sommairement ces conclusions, car un examen plus détaillé de principes déjà discutés dans notre introduction nous exposerait à des redites ; mais nous nous efforcerons de mettre en lumière chacun de ces points par de nombreux arrêts recueillis dans la jurisprudence du Conseil d'Etat de 1906 à 1911.

Nous étudierons sucessivement le principe de la loi, le caractère individuel des dérogations, les conditions de fait desquelles elle fait dépendre le droit à la dérogation.

§ 1. — *Le principe de la loi*

Le principe de la loi était le repos collectif du dimanche, sans fermeture obligatoire, ainsi que nous nous sommes efforcés de le démontrer. Nous n'avons, dans notre introduction, pu que très brièvement résumer les discussions interminables qui s'étaient élevées à propos

du choix du dimanche comme jour de repos, et du caractère que l'on prétendait donner à ce choix qui, ainsi que nous l'avons vu, n'était que la consécration, non d'un principe d'ordre confessionnel, mais de l'usage régnant en France. Le Conseil d'Etat à tranché, une fois pour toutes, ce débat dans l'affaire Emmanuel Léon du 28 décembre 1906 (Lebon, p. 863).

Un coiffeur demandait à donner le repos hebdomadaire le samedi au lieu du dimanche pour obéir aux prescriptions de la religion juive à laquelle il appartenait. Le Conseil d'Etat rejeta la demande par cette raison que « aucune disposition de la loi ne permet de faire droit à une requête fondée sur les motifs invoqués par le sieur Emmanuel Léon ».

« Le repos collectif le dimanche étant la règle légale, la dérogation est l'exception, c'est donc à celui qui demande à bénéficier de la dérogation à faire la preuve ». Tous les arrêts rendus par le Conseil d'Etat le sont en vertu de cette règle, qui n'est d'ailleurs que l'application à notre matière d'un principe juridique bien connu. Nous trouvons en effet un grand nombre d'arrêts où le recours a été rejeté parce que le demandeur ne faisait pas une preuve suffisante de ses allégations (sieur Hourmat, 28 décembre 1906 (Lebon, p. 862) ; sieur Combet, sieur Corbière, 30 novembre 1906 (Lebon, p. 977) ; sieur Amyot et autres, 1er février 1907 (Lebon, p. 1121), etc., etc. (1).

(1) V. encore les arrêts Cochet, 3 juillet 1908, p. 729 ; Belet, 7 août 1909, p. 834.

§ 2 — *Caractère individuel de la dérogation*

Il faut opposer tout d'abord à la dérogation les exceptions de droit prévues par l'art. 3 et qui s'appliquent par toute la France à toutes les industries visées par les onze numéros qu'il contient, et sans demande d'aucune sorte. La distinction entre les exceptions et les dérogations a même soulevé à plusieurs reprises des questions assez délicates surtout avant la publication de tous les règlements d'administration publique destinés à compléter l'art. 3.

Pour les industries désignées d'une façon nette et précise, dans les neuf premiers numéros de l'art 3, le Conseil d'Etat, lorsqu'il s'est trouvé saisi d'une demande de dérogation de la part d'un chef d'entreprise qui en bénéficiait de plein droit, n'a eu qu'à lui faire connaître ce droit. (Arrêt Pignol frères, 19 juillet 1907, Lebon, p. 703), décidant que le préfet doit déclarer sans objet et non pas de rejeter la demande d'un entrepreneur de transports de faire fonctionner le dimanche un atelier de maréchalerie exclusivement attaché à son entreprise). Dans le cas contraire, et après la publication des décrets il a pu décider qu'un établissement ayant sollicité l'exercice d'une dérogation n'était pas compris dans l'énumération limitative de ces décrets. (Arrêts Breteau et C^ie^, du 12 novembre 1909, commissionnaires en primeurs).

Au contraire pendant la période où les décrets n'étaient pas encore publiés, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il ne lui appartenait pas de statuer sur l'application de l'art. 3, § 2, dans les affaires Société anonyme de glace transparente, 21 juin 1907 (Lebon, p. 581) ; Saignette, 27 décembre 1907 (Lebon, 1013) ; Demoiselle Marquis, Siraudin, 24 janvier 1908 (Lebon, p. 86).

Cette distinction établie entre les dérogations et les exceptions repose donc principalement sur le caractère individuel des dérogations qui sont accordées à chacun des établissements en particulier pour des causes à lui spéciales (1).

Une disposition de la loi est venue corriger ce que pourrait avoir d'exagéré ce caractère absolument individuel de la dérogation ; il aurait permis aux préfets, par exemple, de décider arbitrairement que, dans la même industrie, tel établissement jouirait de la dérogation alors que tel autre se la verrait refuser. L'art. 8 a décidé que lorsqu'une dérogation aurait été accordée à une entreprise tout établissement *similaire, de la même ville, faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientele* bénéficierait également de la dérogation. Il n'aura donc pas à faire la preuve dans les conditions ordinaires (gêne du public ou atteinte au fonctionnement normal de l'établissement), il devra simplement

(1) A rapprocher sur ce point l'arrêt de la Cour de Cassation. Devaère, du 20 avril 1907, D. 1907, 1. 308, S. 1907, 1. 108.

établir que la dérogation qu'il sollicite a été accordée à un établissement de la même espèce, et justifier de l'existence de la triple condition exigée par la loi (même ville, même clientèle, même genre d'affaires). Et cette preuve sera souvent assez difficile à faire, car des établissements non seulement de la même ville, mais encore du même quartier et presque de la même rue, peuvent subir, du fait du repos du dimanche, un préjudice très différent. On citait dans la discussion de la loi au Sénat l'exemple de certains magasins de comestibles placés devant les hôpitaux à Paris, et où les gens qui n'ont de loisir que le dimanche, viennent en grand nombre faire emplette des friandises qu'ils apportent à leurs malades, etc., etc.

Cette mesure avait cependant semblé au ministre devoir étendre exagérement le nombre des dérogations à accorder, aussi avait-il recommandé aux préfets de n'accorder aux bazars (établissements qui vendent en effet aussi bien de la quincaillerie que des jouets ou du linge) les dérogations, que dans les cas où il serait absolument impossible de trouver un prétexte quelconque pour les refuser.

Cette recommandation fut suivie par quelques préfets qui refusèrent ainsi des autorisations plus ou moins ouvertement pour ce motif. Dans une affaire Lévy et autres du 8 février 1907 (Lebon, p. 140), le préfet avait refusé l'autorisation d'exercer la dérogation parce que c'était renoncer au principe posé dans la loi de 1906. Le

Conseil d'Etat décida qu'il ne pouvait repousser plusieurs demandes en bloc pour un motif d'ordre général mais qu'il devait statuer individuellement pour chacune d'elles, d'après les motifs spéciaux invoqués dans chaque demande (V. également Crémieux, 26 avril 1907, (Lebon, p. 393), Syndicat des employés de commerce de Perpignan, 22 mars 1907). (Lebon, p. 304).

M. Romieu avait, dans ses conclusions du 30 novembre 1906, fort bien démontré combien l'interprétation ministérielle faussait le sens de la loi sur ce point : « Si une demande de dérogation », disait-il, satisfait complètement en elle-même aux conditions légales, la crainte de devoir l'étendre à des établissements similaires ne doit pas suffire à la faire rejeter, puisque cette extension est précisément la circonstance avec ses diverses modalités, qu'a eu en vue le législateur. Le préfet d'abord, le juge ensuite, doit examiner *si les demandeurs isolés ou groupés* satisfont individuellement aux conditions de la loi, et s'il y a des différences entre eux justifiant un traitement différent. Il ne s'agit pas de décider *à priori* que l'on rejettera tout ou que l'on accordera tout, mais d'examiner chaque demande afin de déterminer si, eu égard aux circonstances de fait, elle est fondée en droit. » (1)

(1) V. également, à propos de la question des autorisations accordées à des établissements similaires, les arrêts :

Dame veuve Guitton, du 31 juillet 1908, p. 847 ; Sieur Fontenay, du 27 novembre 1908, p. 985 ; Sieur Aigon, du 7 mai 1909, p. 477 ; etc., etc.

M. Romieu en arrivait par là tout naturellement à l'examen de ces circonstances de fait, examen que nous allons nous-mêmes aborder maintenant.

3° *Des conditions de fait auxquelles la loi subordonne et desquelles elle fait dépendre le droit à la dérogation.*

Nous ne pouvons ici énumérer toutes les conditions de fait qui peuvent constituer ce droit à la dérogation, nous essaierons simplement de donner une idée de la manière dont les préfets et le Conseil d'Etat ont respectivement interprété les termes généraux de l'article 2 de la loi.

Nous avons déjà vu que le Ministre avait, dans un parti pris délibéré de rigueur que nous nous sommes efforcés de faire apparaître lors de notre étude de l'interprétation des circulaires ministérielles sur l'application de la loi de 1906, restreint exagérement les termes de la loi.

Beaucoup de préfets ont dû suivre cette inierprétation et traduire souvent les mots « préjudice au public » ou « fonctionnement compromis » par les mots de néces sité absolue, si l'on en juge par le nombre des arrêtés annulés de 1906 à 1911, et dans l'année 1907 particulièrement.

M. Romieu a dans ses conclusions, donné quelques exemples du préjudice causé au public. Nous allons en citer quelques-uns et les appuyer de quelques décisions postérieures du Conseil d'Etat. Il convient cependant ici de faire une remarque qui nous semble assez impor-

tante c'est qu'il est difficile de concevoir une circonstance d'où il résulte une gêne pour le public sans une atteinte au bon fonctionnement de l'établissement (le contraire serait d'ailleurs presque aussi exact car on pourrait fort bien imaginer une circonstance portant atteinte au fonctionnement normal de l'établissement, tel par exemple et à titre de simple supposition, les frais causés par l'extinction de hauts-fourneaux le dimanche, qui peut-être ne se traduirait pas par un préjudice direct pour les clients de l'établissement, mais dont ceux-ci, sous forme d'augmentation des prix, finiraient cependant par subir le contre-coup). Dans les cas ordinaires, atteinte au fonctionnement et préjudice au public se touchent intimement et résultent réciproquement l'un de l'autre. Prenons par exemple, le cas d'un coiffeur qui tire ses gains principaux de sa clientèle du dimanche ; s'il est obligé de fermer le dimanche ses clients en éprouveront une gêne qui se traduira pour lui sous forme d'une perte considérable dans les bénéfices.

On pourra tenir compte, en ce qui concerne le préjudice grave au public, de considérations topographiques, par exemple la situation d'un établissement près d'une gare ou affluent les voyageurs le dimanche (Arrêt Denis, 30 novembre 1906, Lebon, p. 880, coiffeur, Demartin, 8 mars 1907, Lebon, p. 245, et Ducos, 5 juillet 1907, Lebon, p. 638, Dame Chervet, 12 février 1909, Lebon, p. 167, bazars, Cahen, 28 juin 1907, Lebon, p. 617) ou d'un port (Tessereau, 5 août 1908, Lebon, p. 887), Prioret,

11 février 1910 (Lebon, p. 116). De même la situation d'une ville près de la frontière pourra être un motif pour accorder la dérogation, soit qu'il y ait le dimanche affluence d'étrangers (Marlin et autres, 28 décembre 1906 (Lebon, p. 979), soit au contraire que la fermeture des magasins le dimanche poussent les ouvriers à aller se fournir à l'étranger (Blondeau, 21 juin 1907 Lebon, p. 581, Poitevin-Aufort, 7 juin 1907, Lebon, p. 531). L'importance du marché qui se tient le dimanche peut aussi jouer un grand rôle, et le Conseil d'Etat l'a reconnu dans plusieurs arrêts : (Duchez, Fourmy, Lucas, 3 juillet 1908, Lebon, p. 729, Maufront, 24 juillet 1908, Lebon, p. 813). La nature de la clientèle, par exemple composée principalement d'ouvriers ou de paysans, peut s'ajouter à ces facteurs (Robinet, 28 décembre 1906 (Lebon, p. 979), Caisse d'Epargne de Bordeaux, 17 mai 1907 (Lebon, p. 501), Disenmeyer, 3 mai 1907 (Lebon, p. 412), Dame Calame, 3 mai 1907 (Lebon, p. 412), Mahieu, Caumartin, Lafarge, Litrem, Moreau et Perrot, Serf, 7 juin 1907 (Lebon, p. 531), Vernet, Godchau, 14 juin 1907, (Lebon, p. 792), Siminski, Brunschwig et autres, 22 février 1907, Cahen, 22 mars 1907 (Lebon, p. 303), Laugier et autres, 24 janvier 1908 (Lebon, p. 87), Alexandre, 7 mai 1909 (Lebon, p. 477). On comprend aisément que, dans tous ces cas, à la gêne causée au public correspond une atteinte très grave au fonctionnement de l'établissement. Dans un grand nombre de requêtes cette atteinte à été prouvée par la

production du chiffre des affaires faites le dimanche par rapport aux autres jours de la semaine (Dame Calame, 3 mai 1907, 20 °/₀ (Lebon, p. 412), Cahen, 28 juin 1907, 25 °/₀ (Lebon, p. 617), Bec, 6 août 1907, 45 à 50 °/₀ (Lebon, p. 792), ou par la diminution de ce chiffre (Société Maubé frères et C^ie^, 2 avril 1909, diminution d'un dixième (Lebon, p. 401). Des considérations techniques peuvent aussi contribuer à faire la preuve de cette atteinte portée au fonctionnement normal de l'établissement. Le Conseil d'Etat a, par exemple, reconnu le droit à la dérogation dans le cas d'un établissement de minoterie dont l'usine, mue par des forces hydrauliques, exige, le dimanche aussi bien que les autres jours, la présence d'un personnel destiné à manœuvrer les vannes du barrage (Rage-Roblot, 30 novembre 1906 (Lebon, p. 880) ou d'un établissement fabriquant de la glace, eu égard aux procédés spéciaux de cette fabrication (Société anonyme continentale de glace transparente, 21 juin 1907 (Lebon, p. 581). Nous n'avons pas ici la prétention d'exposer tous les arrêts du Conseil d'Etat sur ces différents points, nous n'en avons donné que quelques exemples; il suffira pour en avoir une nomenclature plus détaillée de se rapporter à la table placée à la fin de cette étude. Les citations que nous avons données ici suffisent à montrer avec quel souci de précision dans les détails le Conseil d'Etat a étudié toutes ces questions et approfondi sur bien des points l'examen souvent insuffisant de l'Administration.

Nous pouvons cependant encore citer ici les arrêts accordant une autorisation :

Syndicat coopératif des patrons coiffeurs de Marseille, 1er février 1907, Lebon, p. 121. — Brunschwig et Lévy, Dame Maurer, 22 février 1907, p. 190. — Société Potin et Cie, 8 mars 1907, p. 246. — Duisenmeyer, 3 mai 1907, p. 412. — Ducos, 5 juillet 1907, p. 638. — Bédarrides et autres, 19 juillet 1907, p. 703. — Duserm, 27 novembre 1908, p. 985. — Société des Galeries Lilloises, 15 janvier 1909, p. 23. — Brun, 2 avril 1905, p. 401. — Le Conseil d'Etat déclare parfois qu'une autorisation partielle suffit, par exemple, pour l'ouverture d'un seul rayon d'un bazar. (V. Société Caulorbe et Cie, 6 août 1910, p. 729).

Mais tout cet exposé pourrait avoir l'inconvénient de donner à penser que le Conseil d'Etat a admis tous les recours portés devant lui. Nous n'avons, en effet, jusqu'ici eu pour but que de signaler les arrêts qui avaient fait cesser les violations de la loi, les excès de pouvoir fréquemment commis par les préfets. Nous allons maintenant citer simplement quelques exemples de recours rejetés :

1° Parce que présentés sous une forme irrégulière :

(V. Recours présenté sur papier non timbré : Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges, 28 décembre 1906, Lebon, p. 977 ; Association syndicale des patrons coiffeurs et Chambre syndicale des ouvriers coiffeurs de Bordeaux, 26 mars 1909, p. 355. (V. aussi plus loin ces recours exercés par les syndicats et déclarés irrecevables.)

2° Parce que n'ayant pas d'objet :

Sieur Mangin, 28 décembre 1906, p. 977. (Recours attaquant une simple décision, non un arrêté du préfet) ;

Société des Magasins Modernes, 3 juillet 1908, p. 729. (Demande non soumise au préfet) ;

3° Parce que sollicitant des dérogations non prévues par la loi : Verny, 28 décembre 1907, p. 977 :

Chaulet, 11 février p. 1910, 116. (Arrêt intéressant. Un commerçant, autorisé à donner le repos du dimanche midi au lundi midi, suivant la cédule B, demandait à donner le repos le mardi matin au lieu du lundi matin lorsque l'une des foires tomberait le lundi. Le Conseil d'Etat repoussa la demande parce que le repos doit être de 24 heures consécutives et que la loi qui permet de *supprimer* le repos lorsqu'il coïncide avec un jour de fête, parle du repos donné *le dimanche*.) A rapprocher de cet arrêt les affaires Belin et Heluin, Cass. crim., 22 mai 1909, S. 1910, 1, 336 ;

4° Parce que se basant sur des moyens de procédure illusoires ou

insuffisants. (V. plus haut les exemples cités à propos de ces questions de forme);

5° Parce que se basant sur des motifs d'ordre confessionnel. Ex.: Emmanuel Léon (déjà cité), 30 nov. 1906, p. 862;

6° Parce que basés sur des moyens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent à apprécier: Berthon, 30 novembre 1906, p. 862. (Nullité d'un procès-verbal);

6° Enfin, et ce sont de beaucoup les plus nombreux, parce que n'apportant pas une preuve suffisante de la gêne au fonctionnement normal de l'établissement, ou du préjudice au public, causé par l'application de la loi du 13 juillet 1906 :

Hourmat, 30 novembre 1906, p. 863. — Combet, 28 décembre 1906, p. 877. — Masson, 28 décembre 1906, p. 977. — Léon Lehmann, 1er février 1907, p. 121. — Godard, 8 février 1907, p. 140. — Laverge et autres, 1er mars 1907, p. 214. — Jagot, 8 mars 1907, p. 245. — Perrineau, 8 mars 1907, p. 245. — Veuve Tettamauti, 8 mars 1907, p. 245. — Planchard, 8 mars 1907, p. 245. — Cavin, 22 mars 1907, p. 302. — Lehmann, 19 avril 1907, p. 354. — Charles François, 17 mai 1907, p. 501. — Lucien Dreyfus, 17 mai 1907, p. 501. — Lancel, 28 juin 1907, p. 617. — Fouché, 28 juin 1907, p. 617. — Lancel, 12 juillet 1907, p. 681. — Bloch, 19 juillet 1907, p. 703. — Decelle, 6 décembre 1907, p. 909. — Rougé, 13 décembre 1907, p. 949. — Benoît, 28 décebre 1907, p. 990. — Castanier, 28 décembre 1907, p. 990. — Baudoin, 28 décembre 1907, p. 990. — Saignette, 27 décembre 1907, p. 1013 (ce dernier est assez intéressant, car le Conseil d'Etat signale à Saignette, teinturier, qu'il a de par la loi de 1906, art. 6 § 3, le droit de suspendre le repos 15 jours par an, mais que, par contre, il ne paraît pas justifier d'un droit à obtenir le roulement). — Dubois-Meyer et Roy, 10 janvier 1908, p. 16. — Tripault, 10 janvier 1908, p. 16. — Bousquet, 10 janvier 1908, p. 16. — Allongue, 3 avril 1908, p. 371. — Toulousy, 22 mai1 908, p. 565. — Cochet, 3 juillet 1908, p. 729. — Mothe-Millet et autres, 3 juillet 1908, p. 729. — Girault, 10 juillet 1908, p. 767. — Raoul Block, 24 juillet 1908, p. 813. — Société Paris France, 12 février 1909, p. 167. — Etablissements Bougoin, 12 février 1909, p. 167. — Belet, 7 août 1909, p. 834. — Société Caulorbe, 6 août 1910, p. 729.

V. — *De la capacité des Syndicats*

A toutes ces difficultés allait encore s'ajouter une question très délicate et dont M. Romieu, n'avait pas, lors de ses premières conclusions, envisagé la naissance. On ne s'était pas demandé tout d'abord, tant la solution paraissait simple, qui allait pouvoir exercer le recours au Conseil d'Etat. Dans les premiers arrêts ,les commerçants lésés avaient, en effet, seuls porté les décisions des préfets devant le Conseil d'Etat. On avait compté sans une force, dont la puissance grandit chaque jour, sans les syndicats qui allaient intervenir pour protester à leur tour contre les décisions des préfets, portant atteinte à leurs intérêts.

Le 28 décembre, en effet, le Conseil d'Etat a été appelé à discuter la question, déjà très controversée en droit civil et qui a donné lieu à de nombreux arrêts, de savoir si un syndicat a le droit d'exercer une action au nom de ses membres, et quelle action il lui est loisible d'exercer. Le syndicat des patrons coiffeurs de Limoges avait formé une demande au préfet en vue d'obtenir pour ses membres le droit de donner le repos hebdomadaire le lundi, demande que le préfet avait rejetée par un arrêté du 17 septembre 1906. Le syndicat forma alors un recours au Conseil d'Etat tendant à l'annulation de cet arrêté.

Il est nécessaire, avant d'aborder l'étude de la jurisprudence du Conseil d'Etat, de poser d'abord les quelques principes que l'on peut déduire de la loi de 1884. La loi du 21 mars 1884, a, en effet, donné aux syndicats la personnalité civile pour leur permettre de défendre leurs intérêts « économiques, commerciaux, industriels, agricoles » ; il est donc pour cela de toute nécessité qu'ils puissent citer en justice. Mais cette action en justice peut se présenter sous deux formes très différentes : syndicale ou individuelle.

L'action syndicale est celle que le syndicat exerce pour défendre les intérêts professionnels de la corporation qu'il représente. On pourrait croire, par l'opposition que nous avons faite entre ces deux mots : syndicale et individuelle, que l'action qui tendrait à obtenir un avantage défini à chacun des membres du syndicat, est une action syndicale et peut être exercée librement. Syndicale deviendrait ici le synonyme de collective. Ce serait une grave erreur. Il est évident, et nous ne songeons pas à le nier, que cette action présente pour chacun des membres du syndicat un grand intérêt, mais elle ne présente cet intérêt que parce qu'elle défend les principes essentiels, les intérêts généraux de la profession tout entière ; mais on ne peut dire qu'il en résulte pour personne un avantage direct. Le syndicat, lorsqu'il l'exerce, est une personne morale dont les droits ont été méconnus ou violés et qui demande qu'on annule l'acte qui lui cause ce tort, ou qu'on lui accorde

une réparation du préjudice causé. Nous trouvons un exemple de cette action syndicale dans les poursuites exercées par des pharmaciens contre des personnes exerçant illégalement cette profession (1). Il est bien certain que dans ce cas c'est l'intérêt de la profession tout entière qui est en jeu, et tous ceux qui l'exercent, non seulement dans la même ville, mais dans le même pays, ont un intérêt majeur à la répression de ces délits. L'action individuelle, au contraire, est celle que le syndicat prétend exercer au nom d'un de ses membres nominativement désigné. Il se substitue à lui pour faire un procès, pour réclamer contre une décision qui ne concernent que lui seul, partant de ce principe que violer les droits d'un membre du syndicat, c'est violer ceux du syndicat tout entier. M. Romieu a donné sur ce point des explications très claires (2) : « Cette action conserve ce caractère même si un groupe d'individus poursuivent un but identique, du moment où le titre doit être délivré, la condamnation prononcée au profit de chacun individuellement, après examen, et en raison de sa situation personnelle ; la circonstance que l'action serait introduite, même au nom de tous les membres du groupement, sans désignation individuelle des intéressés, ne changerait pas le caractère de l'action, dès lors que le résultat immédiat et direct de cette

(1) Paris, 20 janvier 1886, D. 86, 2, 170.

(2) Lebon, 1906, 28 décembre, 862 et suiv.

action devra être l'attribution à chaque individu du titre ou de la somme d'argent à laquelle il a personnellement droit ».

Il est évident que cette substitution est une violation de la règle encore respectée en France : « Nul ne plaide par procureur ». C'est dans ce sens que se sont d'ailleurs prononcées de nombreuses décisions jurisprudentielles (1). Par contre, depuis quelques années, la jurisprudence civile a admis, dans une mesure plus large chaque jour, le droit pour les syndicats de présenter en justice une action individuelle (2). Le législateur a lui-même suivi ce mouvement en accordant aux syndicats de médecins, par une loi du 30 novembre 1892, le droit de poursuivre dans l'intérêt de leurs membres, les personnes coupables d'exercice illégal de la profession.

Le Conseil d'Etat a, au contraire, toujours maintenu avec le plus grand soin cette distinction entre l'action syndicale et l'action individuelle en refusant aux syndicats le droit d'intenter cette dernière. Ces solutions résultent nettement des affaires Mattera, 10 mars 1893 (3), Ville de Limoges contre Syndicat du Vincou, 27 novembre 1896 (4), où des syndicats réclamaient pour leurs membres des indemnités.

(1) Paris, 20 janvier 1886, D. 86, 2, 170 ; Evreux, 21 octobre 1887, D. 88, 3, 136 ; Arras, 13 juin 1888, D. 90, 3, 55 ; C. C., *Syndicat de Chauffailles*, 1er février 1893, D. 1893, 1, 241.

(2) Cour d'appel d'Amiens, 13 mars 1895, D. 1895, 2, 553.

(3) C. C., Mattera, 10 mars 1893, D. 98, 2, 129.

(4) Cour d'appel de Bordeaux, 4 juin 1897, D. 98, 2, 129.

La situation peut être toute différente si l'on se place, dans le cas des recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif, comme dans les espèces sur lesquelles le Conseil d'Etat a eu à statuer à propos de la loi du 13 juillet 1906.

M. Romieu a établi sur ce point une distinction fort importante, suivant que le recours est dirigé contre un acte positif ou négatif.

Le recours peut, tout d'abord, tendre à l'annulation d'un acte positif portant une atteinte aux intérêts professionnels, et lésant à la fois et le syndicat et chacun de ses membres en particulier. Il est évident que dans ce genre de recours, qui n'a en aucune façon pour objet la réparation d'un dommage, mais simplement la cessation d'un trouble causé au libre exercice de la profession, le syndicat peut toujours exercer l'action, car c'est une de ses raisons d'être depuis la loi de 1884, et c'est précisément ce droit d'agir pour défendre les intérêts professionnels qu'elle lui a reconnu. Nous trouvons d'ailleurs en ce sens plusieurs arrêts du Conseil d'Etat (Syndicat des propriétaires de bains-douches de Paris, 25 mars 1887 D. 88, 3, p. 57, et implicitement Chambre syndicale des constructeurs-fabricants de matériel pour chemins de fer et tramways, du 19 février 1904, D. 1905, p. 67 (Lebon, p. 133). Il arrive même de rencontrer dans certaines affaires l'action syndicale et l'action individuelle, cette dernière, employée d'ailleurs comme *ultimum subsidium* au cas où la première ne

serait point admise, (Gennevoise-Lefebvre, 6 février 1903, D. 1904, 3, 69 Lebon, p. 92).

Le recours peut être aussi destiné à attaquer un acte négatif, c'est-à-dire, nous dit M. Romieu « un acte par lequel l'Administration refuse de faire un acte de ses fonctions ; il faut y regarder de plus près et voir quel est le caractère de l'acte qu'on lui demandait d'accomplir ». Si c'est un acte collectif, il est évident que l'action syndicale doit être admise (telle l'affaire Syndicat des propiétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, à Bordeaux, 21 décembre 1906, Lebon, p. 969).

Le plus souvent l'acte que l'on veut ainsi attaquer contient un refus d'autorisation individuelle. L'octroi de cette autorisation peut certainement être d'un intérêt capital pour tous les membres du syndicat qui pourront à leur tour former cette même demande (dans le cas de la demande d'une dérogation, nous savons quelle doit être l'extension de l'autorisation accordée), mais cela ne saurait changer le caractère individuel de cette autorisation, la mesure profitera indirectement à tous, il est vrai, mais, si l'on peut ainsi s'exprimer, et l'opposition de ces deux mots fera ressortir l'idée que nous nous efforçons de dégager, elle leur profitera à *tous individuellement*.

M. Romieu cite à ce propos des exemples que l'on pourrait rencontrer dans la pratique de l'exercice de ces deux actions opposées « une association de propriétaires

pourrait attaquer pour excès de pouvoirs un décret d'alignement, mais non le refus d'alignement individuel opposé à l'un d'eux ; nous admettrions la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoirs de la part d'une association de fonctionnaires contre une nomination illégale considérée comme portant atteinte aux intérêts collectifs, mais non d'une action tendant à obtenir la réparation matérielle du préjudice causé par cette nomination à l'un d'eux ».

Nous allons voir que le Conseil d'Etat a fait, dans la matière qui nous occupe, très nettement cette distinction entre l'action syndicale et l'action individuelle.

Un seul arrêt, celui que nous avons cité en commençant, a suffi au Conseil d'Etat pour condamner un procédé qui constituait, à n'en pas douter, un cas d'exercice de l'action individuelle sous la forme d'un recours contre un refus de dérogation sollicitée par le syndicat des ouvriers et patrons coiffeurs de la Haute-Vienne. Le Conseil d'Etat a appliqué les principes que nous examinions tout à l'heure d'après les conclusions de M. Romieu, principes d'ailleurs conformes à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le syndicat avait adressé au préfet une demande *collective* de dérogation à la loi, « demande formulée en bloc sans même prendre la peine de prendre *le nom des intéressés* (1) ».

(1) Conclusions Romieu, 28 décembre 1906 (Lebon, p. 983). Ce point a une très grande importance, car si les noms des intéressés figu-

Le préfet la rejeta, et le recours présenté au Conseil d'Etat contre cet arrêté n'eut pas plus de succès. L'art. 8 pouvait cependant donnait lieu à une erreur; on sait que les établissements d'une même ville faisant le même genre d'affaires, et s'adressant à la même clientèle, ont le droit d'obtenir la dérogation accordée à l'un d'eux; on pourrait donc prétendre que la demande formée par l'un d'eux est une demande collective qui peut être portée en justice par le syndicat, puisqu'elle concerne les intérêts de tous ses membres; c'est ici que nous trouvons l'application des principes que nous posions tout à l'heure, elle concerne en effet les intérêts de tous les membres, mais leur *intérêt individuel à chacun*, et non les intérêts généraux de la profession que seul le syndicat a le droit de défendre.

Dans les conclusions relatives à cette affaire, M. Romieu établissait une distinction que nous avons examiné plus haut entre les recours formés par les patrons contre un refus de dérogation, et les recours formés par les syndicats ouvriers contre les autorisations accordées à certains patrons, ces derniers lui paraissant tout à fait recevables, et il citait à ce propos quelques phrases très significatives prononcées par le rapporteur dans la séance du Sénat du 5 avril 1906.

raient dans la demande, celle-ci pourrait être recevable, le syndicat jouant alors pour chacun d'eux le rôle de mandataire. C'est cette solution que le Conseil d'Etat a admise dans l'arrêt « Syndicat coopératif des patrons coiffeurs à Marseille » du 1er février 1907 (Lebon, p 122).

« Nous avons décidé que l'arrêté pourrait toujours être frappé d'appel, de telle façon que s'il y a abus dans un sens ou dans l'autre, l'intéressé puisse toujours en appeler.

Ces pourvois lorsqu'ils seront formés par un syndicat ouvrier, auront-ils le caractère d'une action syndicale ou d'une action individuelle ? Il nous semble ici que la situation juridique est toute différente de celle où le pourvoi est formé par un commerçant demandeur en dérogation ; les ouvriers n'ont aucune demande individuelle à former, aucun titre à obtenir ; le syndicat se pourvoit contre un acte positif du préfet, qui, en raison, de la généralisation même dont il peut être l'objet est de nature à léser les intérêts collectifs de la profession ; il ne plaide pas au nom de telle ou telle personne qui devrait, le cas échéant, être renvoyée nominativement devant le préfet ; il plaide au nom de l'ensemble des ouvriers qui se prévalent du principe édicté en leur faveur par loi, et demandent non la délivrance d'un titre individuel, mais l'annulation d'un titre individuel qui fait tort aux droits de la corporation. »

Le Conseil d'Etat a consacré cette théorie dans de nombreux arrêts, en admettant à plusieurs reprises la recevabilité des recours introduits valablement et dans les formes requises par les syndicats contre les arrêtés préfectoraux autorisant un commerçant ou un industriel à accorder des dérogations (Chambre syndicale des patrons et ouvriers coiffeurs de Versailles du 8 mars

1907 (Lebon, p. 245); Syndicat des employés de commerce de Nîmes, 8 mai 1908 (Lebon, p. 496); Syndicat des employés de commerce et de l'industrie de la région du nord, 10 juillet 1908 (Lebon, p. 767); Association syndicale des ouvriers coiffeurs de Rouen, 27 novembre 1908, etc. (Lebon, p. 985). Cela ne veut pas dire que dans tous ces arrêts les syndicats aient obtenus gain de cause, mais dans tous le Conseil d'Etat a reconnu qu'ils avaient qualité pour agir. Il n'a refusé l'action que dans des cas (1) où les syndicats qui l'intentaient ne pouvaient être considérés comme représentant une même profession. Il convient en effet de rappeler ici que la loi de 1884 ne reconnaît le droit d'ester en justice qu'aux syndicats ou associations constitués « entre personne exerla même profession, des métiers similaires ou des professions connexes », ce qui n'était pas le cas dans les affaires ci-dessous :

Chambre syndicale des employés, 3 août 1907 (Lebon, p. 121) formée par « des employés des deux sexes occupés dans le commerce, l'industrie, le bâtiment, le transport, la banque, les administrations publiques et privées, etc. » ; Chambre syndicale des Commis et Employés de commerce de Montpellier, 20 décembre 1907 (formation identique) (Lebon, p. 990); Syndicat

(1) Sauf une exception, Syndicat des Employés de commerce de Vichy, 7 juin 1907, Lebon, p. 531, où le président avait signé la requête alors que, d'après les statuts, le secrétaire, seul avait qualité pour ester en justice au nom du Syndicat.

des ouvriers et employés de commerce et industrie de Nérac, 28 mai 1909 (Lebon, p. 559) (formée par les ouvriers, employés de commerce et d'industrie de Nérac).

Nous avons ainsi terminé, par l'étude de cette dernière question l'examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il nous reste maintenant pour conclure à examiner l'influence exercée par les constructions juridiques si clairement et solidement établies par lui, d'après les conclusions de M. Romieu, sur le Gouvernement et la Cour de Cassation.

IV

L'INFLUENCE DU CONSEIL D'ETAT

sur l'interprétation du Gouvernement et de la Cour de Cassation

---

Nous avons vu que le Conseil d'Etat avait, dans ses arrêts, condamné à diverses reprises l'interprétation administrative de la loi.

M. Romieu, dans les observations générales qui terminaient ses conclusions du 30 novembre 1906, avait émis le vœu que les affaires fussent examinées à un autre point de vue que celui envisagé jusque là par les préfets, qui considéraient plutôt la dérogation comme une faveur que comme un droit pour les requérants. Il signalait aussi des procédés dénotant une instruction trop rapide et peu approfondie ; « les arrêtés préfectoraux, la plupart du temps, ne contiennent aucune réponse aux moyens particuliers invoqués dans

la demande et se bornent à affirmer par une formule de style que l'établissement ne satisfait à aucune des conditions édictées par la loi; quelques-uns, même, de ces arrêtés sont de simples feuilles, sur lesquelles tout est imprimé, le dispositif et les motifs consistant dans cette formule passe-partout rédigée à l'avance, sauf le nom de l'industriel qui a été laissé en blanc pour être inscrit à l'encre. Ce n'est pas là ce qu'a voulu la lo quand elle a exigé l'autorisation individuelle et l'arrêté motivé sous le contrôle du Conseil d'Etat; le juge, dans bien des cas, se verrait dans l'impossibilité de statuer en connaissance de cause et serait réduit à demander à l'Administration un supplément d'instruction. »

Une simple statistique des arrêts nous permettra de nous rendre compte que l'Administration a tenu un très grand compte des conclusions de M. Romieu et qu'elle s'est peu à peu efforcée de se conformer aux observations qu'il émettait. Dans l'année 1907 nous relevons à peu près 80 arrêts, en 1908 le nombre s'abaisse à une trentaine à peu près, pour tomber à quinze en 1909 et à cinq en 1910 jusqu'au 10 décembre. De même, le nombre des renvois pour supplément d'instruction et vérification des faits allégués, très considérable à l'origine, diminue peu à peu et nous en rencontrons un à peine dans les années 1909 et 1910. Il paraît donc possible de déduire de cet abaissement graduel du nombre des recours que l'Administration a dû tempérer, dans une certaine mesure, la rigueur de ses décisions primitives et apporter

un plus grand souci d'exactitude dans l'examen de ces affaires.

Nous allons trouver dans les circulaires ministérielles des preuves plus frappantes encore de l'influence exercée par le Conseil d'Etat.

La première que nous pouvons signaler dans ce sens est celle du 10 avril 1907. Pour bien comprendre l'évolution qui s'est produite dans les idées du Gouvernement, il faut la lire et la rapprocher de celles qui avaient paru antérieurement et que nous avons citées plus haut, afin de sentir d'une façon plus nette toute la différence qui les sépare dans le ton général de leur rédaction.

Le Ministère déclare bien au début qu'il est décidé à maintenir énergiquement le principe de la loi, mais on sent que la façon dont il conçoit ce principe a dû notablement changer depuis les premières décisions (1). « Il ne saurait, » dit-il, « être question de revenir sur les dispositions essentielles de la loi dont le Gouvernement est résolu à maintenir énergiquement le principe. » Mais cet étalage de sévérité ne sert qu'à masquer les concessions au libéralisme qui vont apparaître dès la phrase suivante : « Mais il ne s'ensuit point qu'on ne doive ménager par une application progressive toutes les transitions nécessaires entre le régime du laisser-faire et celui de l'obligation légale qui lui a brusquement succédé. » Il déclare ensuite que ses idées ont toujours

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1907.

été les mêmes sur ce point. « Ce travail d'adaptation est indispensable, je l'ai reconnu moi-même en me déclarant prêt à proposer la mise au point de la loi, après les premiers mois d'expérience qui viennent de s'écouler. » Et tout ceci n'est que le préambule ; dans le corps même de la circulaire, il se plaint de la diversité de décisions des préfets et donne franchement raison à ceux qui, au mépris de ses instructions, ont opté pour l'interprétation libérale. « C'est avec raison que, dans un très grand nombre de départements on a pensé obéir aux intentions du législateur, en accordant largement les dérogations de l'art. 2 afin de ménager, par des mesures de transition, les habitudes du public et les usages du Commerce. » C'est la condamnation formelle des idées qu'il émettait avec la même autorité, mais quesques mois plus tôt, et nous sommes loin aujourd'hui des nécessités absolues qui pouvaient seules motiver l'octroi des dérogations. Il ajoute plus loin : « L'exception *(a)* peut être accordée *largement* aussi. » Et nous trouvons dans la circulaire même la cause de ce revirement ; la jurisprudence du Conseil d'Etat a changé les idées du ministre et il reconnaît en propres termes, en recommandant aux préfets « de tenir compte de la jurisprudence maintenant établie du Conseil d'Etat (1) ».

Le 19 février 1907 (2), le Ministre du Travail adressait

(1) Circulaire du 30 avril 1907 du Ministre du Travail, p. 379, *Bulletin de l'Office du Travail*, 1907.

(2) Circulaire du 19 février 1907 du Ministre du Travail, p. 608, *Bulletin de l'Office du Travail*, 1907.

aux préfets et aux inspecteurs du travail une circulaire destinée à les fixer sur un point assez délicat. Un employeur admis à donner le repos par roulement peut-il le donner à une partie de son personnel seulement et appliquer à l'autre le repos prévu dans la cédule c (repos de l'après-midi avec repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine). C'est la question du cumul des dérogations que l'on peut exposer ainsi en termes plus simples : peut-on appliquer un système de dérogation à une partie de son personnel et un autre système à l'autre?

Le ministre s'appuyait sur le texte même de la loi (art. 2 § 2) « par roulement à tout ou partie du personnelle » pour résoudre la question dans le sens de l'affirmative. Les considérations d'un ordre plus général qui motivent cette décision marquent, d'une façon saisissante, la tendance nouvelle que nous signalions tout à l'heure et que nous retrouvons encore ici persistante et même accentuée :

« Cette interprétation s'accorde d'ailleurs avec les intentions du législateur dont la préoccupation maîtresse a été manifestement de réaliser le repos dominical dans toute la mesure *compatible avec les nécessités d'exploitation des entreprises assujetties* (1) ».

(1) Ces solutions ont été adoptées dans le jugement du Tribunal de simple police de Paris, 29 janvier 1910 (Affaire Carsault), dans une espèce un peu différente. Le Tribunal décidait que le propriétaire de plusieurs établissements n'était pas astreint à leur donner à tous le même mode de repos.

Un dernier exemple suffira à montrer que le Gouvernement se prononçait délibérément en faveur de l'interprétation libérale. Nous avons vu que le Conseil d'Etat avait décidé que la loi de 1906 pouvait être appliquée avant la promulgation des règlements d'administration publique qu'elle prévoyait. Nous avons vu aussi qu'il avait décidé que les établissements, paraissent devoir être compris dans la liste en préparation, et rentrant dans les difinitions générales des paragraphes 10 et 11 de l'article 3, devaient bénéficier de l'autorisation de donner à leurs employés le repos hebdomadaire par roulement. Cette autorisation n'était que provisoire et ne devait durer que jusqu'à la promulgation de ces décrets. Lors de leur apparition, certains de ces établissements ainsi autorisés ne se trouvèrent point compris dans la liste. Leur autorisation se trouvait donc désormais sans valeur, et ils se virent dans la nécessité d'en solliciter une nouvelle, mais en se basant cette fois-ci sur les conditions de l'article 2. C'est sur ces entrefaites qu'est intervenu dans un sens nettement favorable aux industriels ainsi exclus de cette catégorie d'établissements admis à donner de plein droit le repos par roulement, la circulaire du 9 septembre 1907 (1). Le Ministre recommande aux préfets d'avertir les intéressés que la tolérance qu'on avait eue de les laisser exercer cette dérogation prend fin, et que s'ils veulent continuer

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1907, p. 1216.

à en profiter ils doivent avoir recours à la procédure des articles 2 et 8.

Et il ajoute : « Il est intéressant de rappeler, à ce sujet, que, lors des débats qui ont eu lieu au mois de mars dernier à la Chambre des députés, tous les orateurs ont été d'accord pour se plaindre que des conditions très dissemblables puissent être faites à une même industrie dans deux départements différents. D'autre part, un grand nombre de syndicats patronaux industriels, représentant des industries qui s'exercent dans toute la France, ont insisté auprès de moi sur la nécessité de soumettre tous les concurrents au même régime.

Si donc des besoins d'ordre général à une profession vous paraissaient se manifester et rendre le roulement nécessaire, il serait préférable, avant de statuer, de me soumettre une proposition d'action d'une rubrique au décret, qui pourrait être soumise au comité consultatif, si cette profession avait passé inaperçue ou si de nouveaux arguments avaient été présentés. »

C'est peut-être dans ces quelques lignes que se manifeste le plus clairement toute l'importance du changement opéré dans les idées du Gouvernement. A la rigueur de son interprétation primitive a succédé une bienveillance, une libéralité qui apparaît dans toutes les circulaires ministérielles. Bien loin de prescrire le refus systématique des dérogations et la répression énergique des moindres contraventions à la loi, le ministre recommande à ses agents de rechercher et de lui

signaler les lacunes qui pourraient s'y trouver et les additions qu'il serait nécessaire d'y apporter.

C'est à la jurisprudence du Conseil d'Etat que revient l'honneur d'un semblable revirement. Certes, les interpellations de la Chambre n'ont pas laissé les ministres indifférents, mais dans ces interpellations mêmes, les orateurs reconnaissaient et signalaient l'influence bienveillante de ce contrôle éclairé (1).

Cette influence ne s'est pas exercée au même degré sur la doctrine de la Cour de Cassation. On pourrait cependant croire que sur certains points — tels, par exemple, la question de l'application de la loi avant la publication des règlements d'administration publique, — elle s'est laissée convaincre par les théories du Conseil d'Etat. Il faut regarder de plus près et voir que les arrêts, Godard (2), Cauvin et Izouard (3), bien que contenant sur ce point des solutions conformes à celles émises par le Conseil d'Etat, ne sont que la conséquence logique d'une jurisprudence établie, et ne font, là comme ailleurs, que consacrer des idées énoncées dans une circulaire ministérielle parue en 1906 Dans la plupart des cas la Cour de Cassation a maintenu ses solutions primitives, et les quelques adoucissements que nous signalions dans l'examen de ses décisions ne

(1). *Journal Officiel.* Chambre des Députés : Débats parlementaires. Discours de M. Viviani, 23 mars 1908.

(2). Cass. crim., 18 janvier 1907, D. 1, 156, n. Lacour, S. 1, 1909.

(3). Cass. crim., 24 janvier 1907, D. 1, 156, n. Lacour.

constituent pas une évolution que l'on puisse attribuer à l'influence du Conseil d'Etat.

Nous en arrivons ainsi à la conclusion de cette étude tout entière, et il n'est presque pas besoin de la développer outre mesure, car le simple exposé des faits est plus éloquent à lui seul qu'un long commentaire. Dans la jurisprudence de la Cour de Cassation ce qui nous apparaît le plus clairement à cette heure c'est le manque d'indépendance dont elle a fait preuve en se laissant docilement guider par les avis du Gouvernement; une idée préconçue, et qui n'avait même pas le mérite d'être originale a servi de base à l'interprétation qu'elle a construite sur ce sujet. Le Conseil d'Etat s'est efforcé au contraire de se dégager des préoccupations extérieures, pour rechercher, en suivant de près le texte de la loi, quel avait été le but du législateur. Et c'était là, à notre avis, le point capital, c'est de là qu'est venue la divergence entre les différentes interprétations d'une loi, peut-être en elle-même, sur certains points obscure. La Cour de Cassation partant d'un but assurément louable, s'est préoccupée d'assurer aux travailleurs, dans la plus large mesure, le bénéfice de la réforme proposée. Le Conseil d'Etat a vu les choses de plus près et a simplement essayé de donner à cette réforme toute la portée, ni plus ni moins, que la loi avait entendu lui attribuer. Nous pourrions presque dire, rééditant ici une formule célèbre : « La Cour de Cassation a jugé d'après ce qui devrait être, le Conseil d'Etat d'après ce qui était ». Nous avons

vu dans notre introduction combien l'idée même d'une réglementation légale sur de semblables matières avait eu peine à se faire jour en France : il était impossible de changer en un jour la vie économique de tout un pays, même pour arriver à une réforme aussi nécessaire. Il fallait s'y acheminer peu à peu, sans heurts, et la loi qui l'ordonnait n'était elle-même qu'un système de concessions faites aux différents partis. Le Conseil d'Etat en a bien compris le caractère et sans jamais s'écarter des principes les plus rigides du droit, il s'est efforcé de faire triompher des solutions à la fois équitables et conformes aux intentions du législateur. Il a été en cette matière, comme en tant d'autres, l'interpréte écouté, l'oracle respecté, et de tous les points de la France on est venu le consulter, de même que, dans l'antiquité, on venait de tous les points du monde grec chercher à Delphes la volonté d'Apollon.

Cette suprématie lui a été reconnue partout. M. Viviani disait à la Chambre, le 23 mars 1908 (1) : « Déjà s'affirme et se fonde à l'horizon un contrôle uniforme et pour ainsi dire un régulateur *dont on souhaite la venue* ; et ce contrôle c'est le Conseil d'Etat ». On ne peut trouver un éloge plus convaincant lorsque l'on sait qu'il sort de la bouche d'un homme qui avait été longtemps hostile aux idées émises sur ce point par le Conseil d'Etat. On nous permettra de citer, en terminant, quelques phrases

(1) *J. O.*, Chambre. Débats Parlementaires, 23 mars 1908, p. 799.

empruntées aux conclusions de M. Romieu, auxquelles nous avons eu déjà si souvent l'occasion de renvoyer, et qui mettent en lumière mille fois mieux que nous ne saurions le faire l'importance sans cesse grandissante du rôle de cette juridiction suprême :

« Depuis longtemps déjà la tutelle administrative tend à user d'une façon moins énergique des pouvoirs dont elle dispose pour sauvegarder les droits purement individuels, et à laisser à ces derniers le soin de se défendre judiciairement contre les abus ou les erreurs des autorités locales ; le Gouvernement répugne souvent à prendre la responsabilité d'un arbitre entre les divers citoyens et les maires, par exemple, et à intervenir dans les querelles locales, fondées sur des questions de droit. Il se décharge volontiers de cette partie de ces attributions sur le juge, qui, dégagé des préoccupations politiques, peut plus impartialement régler de pareils différends ; le temps n'est plus du *préfet-juge ou du ministre-juge*. Il en résulte que notre jurisprudence a été amenée à élargir progressivement les voies de recours destinées à protéger les individus contre les actes des autorités locales, à mesure que l'Administration semblait s'en désintéresser davantage ; la tutelle administrative se trouve ainsi, de plus en plus, faire place à la tutelle contentieuse. Le législateur a fini lui-même par entrer dans cette voie et par reconnaître aux citoyens des droits dans des circonstances où il ne leur aurait jadis attribué que des facultés, afin qu'ils puissent obtenir

du juge le redressement des abus que l'action de ses agents directs assure moins efficacement ; il sait aussi que cette procédure est vue d'un œil favorable par le public, qui se sent mieux garanti, et qui fera ainsi un meilleur accueil à des dispositions législatives à l'égard desquelles le régime du pouvoir discrétionnaire l'aurait rendu méfiant. Ne nous plaignons donc pas de la mission délicate et de la responsabilité nouvelle que la loi nous impose, puisqu'elle résulte de la triple confiance du gouvernement, des particuliers et du législateur ».

Vu :
JOSEPH DELPECH.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,
E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
E. BOIRAC.

BIBLIOGRAPHIE

Association internationale pour la protection légale des travailleurs, Paris, Alcan. *La Ligue Sociale d'Acheteurs*, 1904.

Barthelemy : Notes Parlementaires, *Revue de Droit Public*, 1907, p. 295.

Bonnard (Roger) : *La loi de 1906 devant le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ; Questions pratiques de législation ouvrière*, 1908.

Bezin (Guillaume de) et Hauriou : *La déclaration de volonté en droit administratif.* Revue trimestrielle de Droit Civil, 1903.

Bulletin de l'Office du Travail, 1906-1911.

Deslandres : *L'Acheteur, Son rôle économique et social*, Paris, Alcan, 1911.

Hauriou : *Précis de droit administratif*, 7e édition ; *Notes sous Conseil d'Etat*, 30 novembre 1906. S. 1907. 3, p. 17, et 26 juin 1908. S. 1909, 3, p. 129.

Jay : *La protection légale des travailleurs.*

Laferrière : *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.*

Pic : *Traité de Législation industrielle.*

Romieu : *Conclusions sur les affaires du 30 novembre et du 28 décembre 1906.* Lebon, 1906, p. 862 et 977.

Travail. — Conseil supérieur du Travail, Paris, 1904, Imprimerie nationale : *Rapport sur la réglementation du Travail, Rapport sur le Repos hebdomadaire.*

Villermé : *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, laine et soie*, Paris, 1840.

TABLE DES ARRÊTS

de la Cour de Cassation, des Cours d'Appel, des Tribunaux de première instance et des Tribunaux de simple police.

SIREY : *Recueil des lois et des arrêts.*

DALLOZ : *Recueil périodique de jurisprudence.*

Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat 1906

T. simp. pol. Lille. 3 nov. 1906, *Fontaine*, D. 1906, 1-375, S. 1907, 2-52.

Cons. des prud'hommes de la Seine, 3 nov. 1906, *Molinier c/ Julien*, D. 1906, 2-568. S. 1907, 1-233.

T. simp. pol. Méreville, 8 janvier 1907, *Blot*, D. 1-1907, 5-56.

T. simp. pol. Paris, 9 février 1907, *Boisset*, D. 1907, 5-23, S. 1907, 2-180.

Cass. Crim., 2 février 1907, *Schnerf*, D. 1907, 1-109, note Lacour.

Cass. Crim., 7 mars 1907, *Veuve Pouget*, D. 1907, 1-305, note Lacour, S. 1907, 1-64.

T simp. pol. Lille, 15 déc. 1906, Caillaud, D. 1907, 5-23.

T. simp. pol. Paris, 29 déc. 1906, Aubonnet, D. 1907, 5-23.

T. simp. pol. Paris, 2 mars 1907, Blache, D. 1907, 5-23, S. 1907, 2-221.

T. simp. pol. Brest, 16 janvier 1907, Rochette, D. 1907, 5-24.

Cass. Crim., 19 janvier 1907, Lafarge, D. 1907, 1-107, note Lacour, S. 1907, 1-107, (Note).

Cass. Crim. 19 janvier 1907, Lévy, D. 1907, 1-107, note Lacour.

Cass. Crim., 2 février 1907, Wolff et Marx, D. 1907, 1-108, note Lacour, S 1907, 1-246.

Cass. Crim., 2 février 1907, Cazot, D. 1907, 1-108, note Lacour S. 1907, 1-246.

T. simp. pol. Reims, 4 février 1907, Quentin Docks rémois, D. 1907, 2-68, S. 1907, 2-317.

T. simpl. pol. Paris, 21 février 107, Delalande. D. 1907, 5-23.

Cass. Crim., 18 Janvier 4907, Godard, D. 1909, 1-158, note Lacour, S. 1907, 1-109 (note).

Cass. Crim., 24 janvier 1907, Cauvin, D. 1907, 1-156, note Lacour.

Cass. Crim., 24 janvier 1907, Izouard, D. 1907, 1-156, note Lacour.

T. simp. pol. Orléans, 15 décembre 1906, Vabre, D. 1907, 2-48, S. 1907, 2-148.

Cass. Crim, 24 janvier 1907, Saladin, D. 1907, 1-108, S. 1907, 1-108.

Cass. Crim., 20 avril 1907, Devaère, D. 1907, 1-308, S. 1909, 1-111.

Cass. Crim., 1er mars 1907, Roux, D. 1907, 1-307, S. 0907. 1-208.

Cassé Crim., 2 février 1907, Pouchard, D. 1907, 1-307, note Lacour.

Cass. Crim., 8 janvier 1907, Molinier c/ Lacour, D. 1907, 1-57.

Cass. Crim., 17 juin 1907, Auvray et Geffroy, c/ Lambert, D. 1907, 1-417, note Lacour, S. 1908, 1-509.

Caes. Crim., 20 janvier 1907, Jacquet (Requisitoire Baudouin), D. 1907, 1-494, S. 1910, 1-403.

Cass. Crim., 18 janvier 1907, Balcke Vayron et Cie, D. 1907, 5-48, S. 1908, 1-374.

Cass. Crim., 6 juillet 1907, Delphin, S. 1907, 1-481.

Cass. Crim., 5 juillet 1907, Brûlé, S. 1907, 1-536.

Cass. Crim., 8 juin 1907, Dian, S. 1907, 1-5-24.

Trib. Corr., Boulogne-sur-Mer, 1906, G... S. 1907, 2-84.

Cass. Crim., 19 janvier 1907, Daviau-Raynal, D. 1907, 1-103, n. Lacour, S. 1907, 1-103 (note).

Cass. Crim., 1907, Martin-Sabin, D. 1907, 1-105, note Lacour, S. 1907, 1-105 (note).

Cass. Crim., 2 février 1907, Bretagne, D. 1907, 1-105, S. 1907, 1-202 (note Roux).

Cass. Crim., 4 mai 1907, Desmonts, D. 1908, 5-43.

Cass. Crim., 4 mai 1908, Dasprat, D. 1908, 5-43.

Cass. Crim., 17 mai 1907, Rouchette, D. 1908, 1-317, note Lacour, S. 1908, 1-381.

Cass. Crim., 4 mai 1907, Bézelin, D. 1908, 1-318, S. 1907, 1-304.

T. s. pol., Reims, 13 janvier 1908, Bronique, D. 1908, 5-43.

T. s. pol., Quimper, 15 janvier 1908, Gourdon, D. 1908, 5-43.

Cass. Crim., 8 février 1908, Forastté, D. 1908, 1-318, S. 1908, 1-304.

Cass. Crim., 29 mars 1907, Bozon-Verduraz, D. 1908, 1-21, note Lacour, S. 1907, 1-247.

Trib. simp. pol., Haubourdin, 8 nov. 1907, Nicolle, D. 1908, 2-385, note Lacour.

Cass. Crim., 4 mai 1907, Simon, D. 1908, 5-47.

Cass. Crim., 11 janvier 1908, Borel, D. 1908, 1-320.

Cass. Crim., 11 janvier 1908, Pitras, D. 1908, 1-319, S. 1908, 1-168.

Cass. Crim., 14 mars 1908, Matras, D. 1909, 1-401, note Lacour, S. 1909, 1-115.

Cass. Crim., 14 nov. 1908, Bronique, D. 1909, S. 1, 1909, 1-168.

Cass. Crim., 14 nov. 1908, Rolland, S. 1909, 1-176.

Conseil des Prud'hommes de Lyon, 26 mars 1907, Serrière c/ Doguin, D. 1907, 5-19.

Cour d'appel de Lyon, 10 mars 1908, Chambre syndicale des employés de tramway de St-Etienne, S. 1910, 2-49.

Cass. Crim., 21 mai 1909, époux Cordier, p. 1910, 1-330.

Trib. Corr., St-Jean-de-Maurienne, 5 déc. 1908, Toussaint, D. 1909, 2-289, note Lacour.

Trib. s. pol., Aubeterre, 11 mars 1909, Daguerre, D. 1909, 2-289, note Lacour.

Trib. Corr., Aix, 26 janvier 1909, Guenivet, D. 1909, 2-289, note Lacour.

Cass. Crim., 27 octobre 1907, Docks Rémois, D. 1909, 5-15.

T. simp. pol., Marseille, 25 juin 1908, Jaumont, D. 1909, 2-271.

Cass. Crim., 6 juillet 1907, Vicq, D. 1907, 1-406.

Cass. Crim., 20 février 1909, Galland, S. 1909, 1-279.

Cour d'Appel, Montpellier, 18 février 1909, Sarda, S. 1909, 1-142.

Cass. Crim., 3 avril 1909, Laborde, S. 1910, 1-55.

T. simp. pol., Paris, 29 janvier 1910, Carsault, D. 1910, 5-24.

Cass. Crim., 13 mai 1910, Niborski, D. 1910, 1 (note Lacour), S. 1910, 1-55.

Cass. Crim., 22 mai 1909, Belin, S. 1910, 1-336.

Cass. Crim., 28 mai 1909, Héluin, S. 1910, 1-336.

Cass. Crim., 20 nov. 1905, Enaudeau, S. 1911, 1-71.

Trib. Paix, Orange, 23 juin 1910, Blanc c/ Revouy-Canussan, D. 1911, 5-8.

Cass. Réqu., 26 juillet 1905, Compagnie chemins de fer Saint-Etienne-Firminy, D. 1911, 1-55, S. 1910, 1-71.

Cass. Crim., 11 février 1910, Putscher dit Rossi, S. 1911, 1-71.

Cass. Crim., 6 mai 1910, Dalby, *Bulletin de l'Office du Travail*, 1911, p. 44.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
1906, 1907, 1908, 1909, 1910

30 novembre 1906, 863-886 :

Jacquin, Jullien, Cahen, Société anonyme des chaussures Plet, Jacob, dame Pratt, sieur Berthon, sieur Denis, sieur Rage Roblot, sieur Hourmat, sieur Emmannuel Léon.

28 décembre 1906, p. 977-992 :

Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges, sieur Combet, sieur Mangin, sieur Verny, sieur Marlin et autres, sieur Corbièrre, sieur Montaut, sieur Maroquesne, sieurs E. Lang et G. Lang, sieur Masson, sieur Bonnard et autres, sieur Robinet, sieur Lehmann et autres, Daspre, Blanc.

1er février 1907, p. 121 :

Syndicat coopératif des patrons coiffeurs de Marseille, sieurs Amyot et autres, sieur Nouzille, sieur Léon Lehmann,

8 février 1907, p. 140 :

Flœrsheim, Ullmann, Lévy et autres, Godard, Durand.

22 février 1907, p. 190 :

Angot, sieurs Bourlière, dames Patet, Jacon et autres, Siminski et Flœrsheim, sieurs Brunschwig et Lévy, Dame Maurer, Demoiselle Barbe.

1er mars 1907, p. 214 :

Laverge et autres.

8 mars 1907, p. 245 :

Sieur Venot, sieur Jagot, Chambre syndicale des patrons coiffeurs et des ouvriers coiffeurs de Versailles, Association des employés de commerce d'Alais, Société Potin et Cie, sieur Demartin, sieur Perreneau, dame veuve Tettamanti, sieur Planchard.

22 mars 1907, p. 302 :

Dreuilhe, Union Syndicale des employés de commerce de Vierzon, Cavin, Delarue, Syndicat des employés de commerce de Perpignan, sieur Cahen.

19 avril, 1907, p. 354 :
Sieur Lehmann.

26 avril, 1907, p. 393 :
Sieur Crémieux.

3 mai 1907, p. 412 :
Sieur Lavèsne, sieur Duisenmeyer, sieur Bec.

10 mai 1907, p. 435 :
Sieurs Féron et Dol, Durand.

17 mai 1907. p. 501 :
Caisse d'Epargne et de Prévoyance de Bordeaux, Charles François, sieur Lucien Dreyfus, Société « Le Bon Génie ».

7 juin 1907, p. 531 :
Poitevin-Anfort, Moha, Syndicat des Employés de commerce de Vichy, dame Devèze.

14 juin 1907, p. 563 :
Plaçais, Mans.

21 juin 1907, p. 581 :
Société anonyme continentale de glace transparente, sieur Blondeau.

28 juin 1907, p. 617 :
Dame veuve Stein et fils, sieur Canel, sieur Lancel, sieur Fouché, sieur Cahen.

12 juillet 1907, p. 681 :
Sieur Lancel, sieur Montaut, Chambre syndicale des employés de la ville de Reims.

5 juillet 1907, p. 638 :
Sieur Ducos.

19 juillet 1907, p. 703 :
Sieurs Pignol frères.

2 août 1907, p. 763 :
Sieurs Bedarrides et autres, sieur Bloch, sieur Philippe.

3 août 1907, p. 778 :
Chambre syndicale des employés.

6 août 1907, p. 793 :
Godchau, sieur Altmeyer, sieur Mascaud.

15 novembre 1907, p. 832 :
Sieur Canel, sieur Corbièrre, sieur Cahen.

6 décembre 1907, p. 909 :
Sieur Trochu et Caret, sieur Decelle.

13 décembre 1907, p. 945 :
Sieur Rougé.

20 décembre 1907, p. 990 :
Sieur Benoît, Chambre syndicale des commis et employés de Montpellier, sieur Castanier, sieur Baudoin, dame Devèze.

27 décembre 1907, p. 1013 :
Sieur Saignette.

10 janvier 1908, p. 16 :
Altmeyer, sieurs Dubois, Meyer et Roy, sieur Tripault, sieur Villenave, sieur Bousquet.

24 janvier 1908, p. 86 :
Demoiselle Marquis, sieur Cahen.

7 février 1908, p. 122 :
Sieur Toulousy.

21 février 1908, p. 178 :
Sieur Philippe.

3 Avril 1908, p. 371 :
Allongue, sieur Alliot.

10 avril 1908, p. 442 :
Sieur Lemonnier.

8 mai 1908, p. 496 :
Syndicat des employés de la Ville de Nîmes.

20 mai 1908, p. 524 :
Sieur Thelinge.

22 mai, 1908, p. 565 :
Sieur Rodot, Sieur Toulousy.

3 juillet 1908, p. 729 :
Sieur Duchez, sieur Cochet, sieurs Motte, Millet et autres sieur Najac, Société des Magasins Modernes.

10 juillet 1908, p. 767 :
Syndicat des employés de commeree et de l'industrie de la région du Nord, Guault.

24 juillet 1908, p. 813 :

Sieur Maufront, sieur Raoul Block.

31 juillet 1908, p. 847 :

Dame veuve Guitton, Combéléran.

5 août 1908, p. 887 :

Tessereau, Lévy.

27 novembre 1908, p. 985 :

Association syndieale des ouvriers coiffeurs de Ronen, sieur Duserm, sieur Fontenay.

8 janvier 1909, p. 23 :

Bessaud et Cie, La Belle Jardinière.

15 janvier 1909, p. 45 :

Société des Galeries Lilloises.

12 février 1809, p. 167 :

Dame Chervet, Société Paris-France, établissement de Carcassonne, Etablissements Bourgoin de Vienne.

26 mars 1909, p. 355 :

Association syndicale des patrons coiffeurs et Chambre syndicale des ouvriers coiffeurs de Bordeaux.

2 avril 1909, p. 401 :

Sieur Le Brun, Société Maubé frères et Cie.

7 mai 1909, p. 477 :

Sieur Alexandre, Sieur Aigon.

28 mai 1901, p. 559 :

Syndicat des ouvriers et employés de commerce et industrie de Nérac.

7 août 1909, p. 834 :

Belet, Méline.

12 novembre 1909, p. 875.

Breteau et Cie.

10 décembre 1909, p. 979 :

Sieur Carsault.

17 décembre 1909, p. 1000.

Wisental.

11 février 1910, p. 116 :

Prioret.

25 février 1910 :
Sieur Chaulet.

13 mai 1910, p. 407.
Gougenheim.

24 juin 1910, p. 515 :
Rigault.

6 août 1910, p. 729 :
Société Caulorbe et Cie.